

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ANALISANDO O PROGRAMA DE INCUBADORAS DE
COOPERATIVAS POPULARES NO CONTEXTO DO DEBATE
SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

ÍCARO MORENO DE SOUZA MELO

Rio de Janeiro
Agosto de 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
NIDES – NÚCLEO INTERDISCIPLINAR PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TECNOLOGIA
PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

ANALISANDO O PROGRAMA DE APOIO AS INCUBADORAS DE
COOPERATIVAS POPULARES NO CONTEXTO DO DEBATE
SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

ÍCARO MORENO DE SOUZA MELO

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação de Tecnologia para o Desenvolvimento Social, NIDES, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Tecnologia para o Desenvolvimento Social.

Área de concentração: Gestão Participativa

Orientador: Felipe Addor

Rio de Janeiro
Agosto de 2018

CIP - Catalogação na Publicação

M528a Moreno de Souza Melo, Ícaro
 ANALISANDO O PROGRAMA DE INCUBADORAS DE
 COOPERATIVAS POPULARES NO CONTEXTO DO DEBATE SOBRE
 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL / Ícaro Moreno de
 Souza Melo. -- Rio de Janeiro, 2018.
 116 f.

 Orientador: Felipe Addor.
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Núcleo Interdisciplinar para o
Desenvolvimento Social, Programa de Pós-Graduação em
Tecnologia para o Desenvolvimento Social, 2018.

 1. Estado. 2. Políticas Sociais. 3. Economia
Solidária. 4. Incubadoras de Cooperativas. I.
Addor, Felipe, orient. II. Título.

RESUMO

Na presente dissertação pretendemos analisar o PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – a partir dos debates, no geral e no Brasil, sobre as políticas sociais. Para tanto, realizamos um percurso buscando situar os padrões de intervenção estatal no campo social e como elas variariam na história. A contextualização no caso brasileiro é fundamental para reconhecer as características específicas que essas iniciativas do poder público adquiriram aqui. Sendo o programa fruto da organização da proposta política do movimento de economia solidária, se fez necessário também abordar o tema e suas especificidades, bem como a inserção do tema no aparelho estatal brasileiro, para melhor compreensão do objeto estudado. O autor fez parte da equipe que realizou a Avaliação Proninc 2017 o que permitiu uma vivência em seminários e em campo que contribuiu na consecução dessa dissertação. Desse modo, utilizamos as metodologias de sistematização de experiências descrita por Jara Holliday (2012) e também tentamos nos aproximar da proposta de *grounded theory* desenvolvida por Flick (2004).

Palavras-chave: Políticas Sociais; Economia Solidária; Estado; Incubadoras de Cooperativas.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyse the National Program of Incubators of Popular Cooperatives (Proninc, in the portuguese abbreviation) since the debates, in the general and in Brazil, about social policies. For that, we carry out a course seeking to place the patterns of State intervention in the social field and how they vary in the history. The contextualization in the brazilian case is fundamental to recognize the specific chateristics that these initiatives from the public power acquired in that country. Being the program somehow a product of the organization of the political purpose from the social movement of ‘solidarity economy’, it has been necessary also to approach the insertion of the theme in the brazilian State, for better comprehension of the studied object. The author has part of the staff that did the ‘Proninc Evaluation 2017’ what has allowed an experience in seminars and in the field that has contributed in the process of making of this dissertation. In that way, we used the methodologies of sistematization of experiences described by Jara Holliday (2012) and also tried to get closer of the ‘grounded theory’ proposal developed by Flick (2004).

Keywords: Social Policy; Solidarity Economy; State; Cooperative Incubators.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais Atividades com Recursos da Senaes/MTE (2003-2010).....	75
Quadro 2: Execução de Recursos do Proninc 2003-2016.....	89
Quadro 3: Dados Gerais do Proninc.....	92
Quadro 4: Setor dos EES por Edição do Proninc.....	93
Quadro 5: Principais Articulações com Outras Políticas Públicas Por Tema.....	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: A Economia Solidária no Brasil.....	63
Figura 2: Organograma Administrativo da SENAES/MTE.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADS	Agência de Desenvolvimento Solidário
ANTEAG	Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas Autogestionárias
AST	Adequação Sócio-técnica
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPINA	Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa
CEDAC	Centro de Ação Comunitária
CEPAL	Comissão Econômica Para a América Latina e Caribe
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
COEP	Comitê de Empresas Públicas no Combate à Fome e pela Vida
CONCRAB	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária no Brasil
COOTRAM	Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos
COPPE	Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DED	Departamento de Estudos e Divulgação
DFES	Departamento de Fomento à Economia Solidária
DRTSES	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária
EBES	Estados de Bem-Estar Social
EES	Empreendimentos de Economia Solidária
ES	Economia Solidária
ESD	Economia Solidária em Desenvolvimento
EUA	Estados Unidos da América
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBB	Fundação Banco do Brasil
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
FORPROEX	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras
FSM	Fórum Social Mundial
IADH	Instituto de Assessoria Para o Desenvolvimento Humano
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituições de Ensino Superior
IEES	Incubadora de Empreendimentos de Economia Solidária
ITES	Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária
ITCP	Incubadora Tecnológica de Economia Solidária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração Nacional
MINC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aquicultura

MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTUR	Ministério do Turismo
NEATES	Núcleos de Assistência Técnica em Economia Solidária
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PACs	Projetos Alternativos Comunitários
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria de Erradicação da Pobreza
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PACS	Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul
PBF	Programa Bolsa Família
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEA	População Economicamente Ativa
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	Plano Plurianual
PPES	Políticas Públicas de Economia Solidária
PPLDES	Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária
PROEXT	Programa de Extensão Universitária
PRONINC	Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Economia Solidária
PT	Partido dos Trabalhadores
SAE	Segurança Alimentar e Nutricional
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerais e de Planejamento
SOLTEC	Núcleo de Solidariedade Técnica
SPETR	Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
TC	Tecnologia Convencional
TS	Tecnologia Social
UNEB	Universidade Estadual da Bahia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução.....	09
Metodologia.....	12
Capítulo 1: O debate em torno das políticas sociais.....	16
1.1. Conceituação e história inicial.....	16
1.2. As políticas sociais no Século XX e o fenômeno da social-democracia.....	28
1.3. Políticas sociais e políticas econômicas.....	32
Capítulo 2: Políticas sociais no Brasil e a economia solidária.....	40
2.1. As políticas sociais no Brasil.....	40
2.1.1. A estruturação da agenda social no Estado brasileiro.....	41
2.1.2. A agenda social diante da estabilização monetária e do neoliberalismo.....	48
2.1.3. A agenda social dentro da perspectiva (novo) desenvolvimentista e os novos desafios.....	51
2.2. A discussão em torno da economia solidária e suas políticas públicas.....	55
2.2.1. A proposta da economia solidária e sua trajetória recente no Brasil.....	55
2.2.2. Críticas ao projeto político e às formas manifestas da ES.....	66
2.2.3. A Senaes no contexto das políticas públicas de ES no Brasil.....	70
Capítulo 3: O Programa Nacional de apoio as Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC).....	80
3.1. Histórico do programa.....	80
3.2. Características gerais.....	89
3.3. Indicadores a serem considerados a partir do escopo da pesquisa.....	92
Capítulo 4: Uma análise do Proninc a partir dos debates sobre política social.....	97
Considerações finais.....	105
Bibliografia.....	107

INTRODUÇÃO

Desde que o capitalismo se estabeleceu como modo hegemônico de reprodução social que diversos intelectuais, dos mais diversos matizes ideológicos, procuram compreender quais as origens das suas desigualdades e porque uma larga parcela da população mundial permanece sem acesso a direitos básicos. A partir da perspectiva desse trabalho, o tema das políticas sociais encontra lugar de destaque no entendimento de questões como essas. Não por coincidência há políticas sociais para lidar com determinadas problemáticas desde o início do capitalismo, principalmente para evitar o esgarçamento do tecido social ou o próprio colapso da sociedade (CASTEL, 2003; POLANYI, 2000).

Se inicialmente os riscos sociais encontravam-se relacionados às diversas situações de pobreza (alvo das *Leis dos Pobres* na Inglaterra), em um momento seguinte eles passam a associar-se a recusa ao assalariamento, cabendo a Bismarck criar o modelo de Seguro Social que se expandiria para o resto da Europa no início do Século XX (WERNECK VIANNA, 2002). O advento do Estado de Bem-Estar Social, que encontra seu auge nas décadas seguintes ao Pós-Guerra (1945-1973), consolida a adoção de políticas sociais na esfera pública e condiciona uma nova forma do Estado se relacionar com a questão social (KERSTENETZKY, 2013). Mesmo com o advento do neoliberalismo na década de 1990 e das grandes mudanças que precederam as primeiras décadas do Século XXI, permanece na agenda da maioria das nações, bem como na de organismos multilaterais, a busca de formas de superar problemas humanitários graves trazidos pelo capitalismo.

As últimas décadas do Século XX assistiram a intensas transformações na forma de acumulação de capital e, por conseguinte, nas relações de trabalho. David Harvey (1996) cunhou o termo *acumulação flexível* para tentar traduzir uma série de mudanças nesse campo de análise. A precarização do trabalho se acentua nesse período, conforme os Estados passam a adotar uma agenda de desregulamentação e as empresas iniciam a contratar com mais regularidade trabalhadores por períodos intermitentes. Castel (2003) chamou atenção para o fato de que o contrato de trabalho por tempo indeterminado se tornava progressivamente menos importante à medida que a humanidade marchava em direção ao Século XXI. Nesse contexto de transformações, as políticas públicas do campo do trabalho se alteram também como forma de dar conta da nova realidade. Se a Europa ocidental assiste ao desmonte das proteções sociais erigidas em meados do Século XX, na América Latina os países são forçados a adotar uma agenda de redução das garantias do trabalho simultaneamente à liberalização das contas de capital e a venda das empresas públicas para sustentar as políticas de estabilização monetária, tal como preconizava o Consenso de

Washington.

É na esteira da crítica ao capitalismo e da nova conformação geopolítica global (fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS) que se fortalece a proposta política da Economia Solidária (ES), na América Latina, mas também com destaque em outros países como Canadá e França. No Brasil, ela surge principalmente através de movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e outros setores organizados da sociedade civil, contando também com contribuições das universidades e de intelectuais militantes ligados a elas (SINGER, 2002; SOUZA, 2017). Organizados por um lado como empreendimentos de economia solidária (EES) na forma de associações, cooperativas, etc. e por outro como movimento através da constituição de fóruns permanentes em nível municipal, regional e estadual, passam a demandar ações do poder público que contemplem esse segmento.

A partir da década de 1990 começam a surgir em níveis municipal e estadual as primeiras políticas públicas de economia solidária (PPES), ao mesmo tempo que começam a ser formuladas as primeiras metodologias de incubação de cooperativas populares. Essas metodologias surgem justamente como forma contemporânea de se lidar com as questões relativas ao trabalho, buscando criar alternativas de geração de renda a partir do agrupamento de trabalhadores com dificuldades em se inserir ou reinserir no mercado de trabalho formal. De forma paralela, as PPES vão se expandindo, ao mesmo tempo em que começam a ganhar espaço no Partido dos Trabalhadores (PT) a partir da atuação de Paul Singer (então professor da Universidade de São Paulo – USP) bem como de outros militantes que atuavam em ambos os espaços. As metodologias de incubação são sistematizadas pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) localizada no Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE/UFRJ), e começam também a se expandir para outras instituições de ensino superior (IES) em outras partes do país. Em 1997, o Proninc ganha sua primeira edição, no entanto, de forma não sistemática. Seria somente com a chegada do PT ao poder em 2003 e a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) que o programa passaria a ter edições regulares. Portanto, esse trabalho pretende abordar o programa principalmente a partir do lugar institucional que ocupa e compreendendo as suas especificidades no que tange à sua forma particular de atuação e objetivos.

Desse modo, o Proninc é uma política pública que vem sendo consolidada nos últimos quinze anos pela Senaes, apesar de não ter sido criada pela secretaria. O propósito principal desse programa é apoiar organizações que desenvolvem ações de apoio a empreendimentos de economia solidária (EES) tais como assessoria, qualificação, assistência técnica entre outras, ao passo que pretende também atingir a articulação com outras políticas públicas, formação de discentes em ES entre outros (SENAES, 2011). Nesse trabalho chamamos essas organizações de Incubadoras

Tecnológicas de Economia Solidária (ITES).

A metodologia de implantação do Proninc tem sido nas suas últimas edições, a realização de transferência de recursos através de chamadas públicas (editais), onde professores de instituições de ensino superior (IES) propõem projetos de formação e apoio a cooperativas ou outros tipos de EES através de incubadoras já existentes ou a partir da criação destas. Nas últimas três chamadas mais relevantes, foram realizadas avaliações do programa após o término do tempo de execução dos projetos submetidos por esses professores, ao que se buscava ter um retrato do programa, aumentando sua legitimidade tanto frente ao poder público como com relação a sociedade em geral. Outro desdobramento relevante das avaliações foi identificar mudanças necessárias na condução do Proninc.

Talvez seja proveitoso mencionar que o autor atuou na Incubadora de Empreendimentos de Economia Solidária da Universidade Federal Fluminense (IEES-UFF) ao longo de sua graduação em Ciências Econômicas. Essa incubadora foi financiada por uma das primeiras edições do Proninc, e o tema da economia solidária fez parte do trabalho de conclusão de curso do autor, que pretendeu realizar um estudo de caso sobre um banco comunitário incubado em uma favela do bairro de Charitas, no município de Niterói, estado do Rio de Janeiro.

Essa pesquisa foi realizada entre março de 2016 e agosto de 2018. O autor da mesma fez parte da equipe de Avaliação do Proninc 2017, responsável por avaliar a edição do programa cujo edital foi publicado em 2013 e seus projetos aprovados executados nos anos de 2014 e 2015. Deste modo, foi possível, graças ao apoio financeiro que a equipe de avaliação teve, conhecer *in loco* diversas experiências apoiadas pelo programa, tanto no que se refere às ITES – alvo principal do Proninc – mas também às cooperativas, às associações e aos grupos produtivos com que essas incubadoras trabalhavam.

Acreditamos que a relevância da pesquisa se relaciona com a investigação de formas inovadoras de ação no campo do desenvolvimento social. Cabe então conhecer e entender melhor de qual forma uma política social, como a estudada aqui, pode se dirigir à ampliação de direitos e cidadania, contribuindo para o desenvolvimento humano em seus diversos aspectos. Uma série de atores importantes vêm se esforçando na atualidade para produzir interferências nas mais distintas realidades sociais; nesse contexto surge com particular importância iniciativas no Sul global. Pensamos, assim, que a academia se inclui no conjunto de atores sociais relevantes para refletirem sobre essas experiências para a superação dos desafios no campo social.

Dessa forma, o objetivo central dessa pesquisa é realizar uma análise do Programa Nacional de apoio às Incubadoras de Cooperativas Populares dentro dos debates sobre as políticas sociais na contemporaneidade.

Para tanto, se fez necessário atingir alguns objetivos parciais:

- i) recuperar os padrões de intervenção do Estado na área social historicamente estabelecidos;
- ii) identificar a(s) questão(ões) social(is) contemporânea e quais são as formas atuais do poder público atuar com relação a ela(s).
- iii) distinguir as especificidades do caso brasileiro com relação aos pontos (i) e (ii);
- iv) entender a formação da proposta política do movimento de economia solidária, e como se deu a inserção dessa temática dentro do aparelho do Estado em seus diversos níveis federativos;
- v) descrever o Proninc em perspectiva histórica, buscando delinear suas características gerais e dados relevantes para a nossa abordagem, bem como identificar limitações na forma como vem sendo gerido.

METODOLOGIA

Esta pesquisa se dedicou a realizar uma análise do Proninc dentro dos debates sobre política social, no geral e no Brasil. Trata-se mais propriamente da tentativa de, partindo da observação dentro de um quadro mais amplo e geral de ação do Estado no campo social, analisar de forma mais detida a execução de uma política específica e a localizar a partir da perspectiva proposta.

De forma quase simultânea ao período da pós-graduação, o pesquisador participou da avaliação do Proninc realizada pelo Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Soltec/UFRJ) empreendida ao longo dos anos de 2016 e 2017. Foram realizados três seminários regionais de avaliação do Proninc entre maio e junho de 2016 no Rio de Janeiro, Florianópolis e Salvador. Em virtude desta dinâmica, muitas reflexões que constam no trabalho advém dos(as) coordenadores(as) de incubadoras. Considerando também a importância dos “registros da experiência”, conforme proposto por Jara Holliday (2012), começaram a ser realizadas relatorias pessoais ao longo desses eventos que contribuiriam no itinerário da pesquisa.

O objeto e alguns elementos da abordagem foram definidos ainda no início do curso de mestrado. Desse modo, ao longo do percurso da avaliação supracitada foi possível buscar elementos que fornecessem subsídios à análise empreendida, tanto na fala dos participantes nos seminários quanto nas reuniões internas da equipe do Soltec/UFRJ. Após as conferências citadas, que ajudaram na definição dos elementos a serem abordados na avaliação, seguiu-se a formação de uma equipe nacional de avaliação composta por estudantes, técnicos e docentes de ensino superior de instituições em diversos estados do país. Constituiu-se essa equipe, além dos integrantes do Soltec/UFRJ, e com dois da região nordeste, dois na região sul, e um da região centro-oeste, além de mais uma pesquisadora da região sudeste.

A realização do trabalho de campo ocorreu no segundo semestre de 2016 e sua sistematização foi concluída no início do ano seguinte. Jara Holliday (ibid) também colocou a importância dessas sistematizações no decorrer da pesquisa. A ênfase inicialmente descritiva foi realizada em campo, e as posteriores problematizações aconteceram tanto nas reuniões da equipe do Soltec como nos encontros da equipe nacional de avaliação. Embora essas informações não constem de forma explícita no trabalho, elas subsidiaram um entendimento mais profundo e complexo do objeto que contribuíram para a sua descrição e levantamento de determinadas questões de pesquisa.

O elemento temporal é relevante para entender o percurso da pesquisa. Quando o relatório começou a ser escrito, ainda em janeiro de 2017, a consulta a fontes bibliográficas ainda não ocorria de modo pujante. A parte do capítulo inicial que foi defendida na qualificação realizada em julho de 2017, foi apenas fruto de uma pesquisa entre os meses de março e julho. Entre janeiro e junho do mesmo ano, o autor estava mergulhado nos elementos empíricos trazidos pelo relatório final da avaliação. Desse modo, foi possível realizar a revisão de literatura já com questões e problemas que haviam aparecido em campo (incluindo-se aí os seminários) o que permitiu ao autor identificar no referencial teórico pontos sobre a adoção e execução de determinadas políticas sociais que poderiam fazer sentido no caso do Proninc.

Esse itinerário metodológico adotado pretende se aproximar da proposta de Flick (2004) sobre *grounded theory*, onde o pesquisador abre mão do processo linear de levar ao campo as questões já citadas na bibliografia. Neste último, segundo o autor, ao levar suas ‘verdades’ ao campo, o pesquisador pode não perceber questões importantes pertinentes à sua investigação por estar demasiadamente concentrado em produzir uma teoria condizente com o que já havia aparecido na bibliografia consultada. Desse modo, a sugestão de deixar o conhecimento teórico “em suspenso” parece interessante para permitir que novos problemas importantes penetrem na agenda de pesquisa.

No planejamento inicial da dissertação pretendíamos aproveitar a sequência da metodologia proposta por Flick (ibid) e levar alguns problemas surgidos no processo descrito acima para entrevistas semiestruturadas com atores chave no decurso da (relativa) consolidação do Proninc como política pública. No entanto, por conta de questões pessoais do autor e também devido à restrição de tempo, não foi possível executar essa etapa específica do planejamento. Ainda assim, o autor teve acesso a material audiovisual produzido ainda ao longo das etapas de avaliação do Proninc que também subsidiaram a análise empreendida.

Aproveitando ainda as proposições realizadas pelo autor alemão, foi possível mesclar aspectos quantitativos e qualitativos principalmente no terceiro capítulo. Acreditamos que essa combinação pode ser particularmente interessante nos estudos sobre economia solidária em geral.

Isso porque nesse campo de pesquisa é fundamental ressaltar os aspectos qualitativos sem os quais ele não pode ser caracterizado. Ao mesmo tempo, a dimensão quantitativa também é muito relevante pois contribui para dimensionar o fenômeno. Gaiger (2013) observou que um dos principais méritos dos mapeamentos nacionais da economia solidária foi justamente sua capacidade de quantificar o seu universo. Apesar do caráter aparentemente óbvio da afirmação, o autor sublinhou

a predominância de estudos qualitativos que se satisfazem com uma abordagem *casuística* dessas experiências alternativas de economia, focalizando casos circunscritos a suas circunstâncias específicas, em cuja análise se dá um valor decisivo ao relacionamento direto do pesquisador com as realidades em estudo. Quando feitas com método e profundidade, tais análises captam singularidades relevantes, mas são incapazes de generalizar seus resultados e contribuir significativamente para dimensionar os traços predominantes da Economia Solidária, identificar suas tendências ou mensurar os óbices e fatores de propulsão mais importantes (p. 08).

Desse modo, recuperamos uma série de dados obtidos a partir de avaliações do Proninc realizadas anteriormente, concluídas exatamente nos anos de 2007 e 2011. Ao mesmo tempo, muitos elementos qualitativos observados e sistematizados em campo, tanto nas entrevistas com coordenadores das ITES como com os trabalhadores dos empreendimentos de economia solidária também participaram da análise empreendida neste trabalho. Após fazer a revisão e definir de forma mais fechada a estrutura da análise do caso, retornamos ao relatório de pesquisa e a outros produtos da Avaliação Proninc 2017, o que permitiu desenvolver, nessa mescla entre qualitativo e quantitativo a parte final da dissertação. Acreditamos que voltar a esse universo empírico depois de ter desenvolvido a parte teórica contribuiu para qualificar o estudo aqui desenvolvida e aprofundar e dar perspectiva a elementos importantes da pesquisa.

O trabalho conta com, além dessa introdução, que inclui a descrição da metodologia a seguir. No capítulo 1 faremos uma discussão conceitual e histórica sobre a temática das políticas sociais, buscando entender suas transformações ao longo do tempo e as relações possíveis destas com as políticas econômicas. No segundo capítulo começamos desenvolvendo uma retrospectiva sobre as políticas sociais no Brasil para em seguida tentar descrever brevemente o campo da economia solidária, abarcando sua crítica ao capitalismo e sua proposta política para ao final tratar das políticas públicas adotadas para o setor no Brasil a partir de 2003. No capítulo 3 estudaremos diretamente o caso do Proninc, abordando suas características gerais e dinâmicas principais, buscando também levantar suas fraquezas e pontos onde precisa avançar conforme a visão daqueles envolvidos com o programa (trabalhadores dos EES e coordenadores de incubadoras) e também,

evidentemente, a partir da nossa visão embasada no percurso da pesquisa. Finalmente, no capítulo 4 tentaremos compreender, a partir da visão sobre o programa trabalhada no capítulo anterior e dos debates teóricos levantados no primeiro e segundo capítulos, conceber de que forma o Proninc dialoga com as teorias de políticas e questões sociais da atualidade.

CAPÍTULO 1

O DEBATE EM TORNO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O objetivo deste capítulo é desenvolver conceitualmente o debate em torno das políticas sociais, apoiando-se também em exemplos históricos e contemporâneos levantados pela literatura que sejam pertinentes. A trajetória histórica que se faz necessária para tanto nos leva ao que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar Social no Século XX, fenômeno muito relevante para a temática das políticas públicas e da ação do Estado de forma geral. Em seguida intentamos desenvolver as relações entre as políticas econômicas e as políticas sociais; compreendendo que existe uma dicotomia na literatura, buscamos entender de que forma é possível ou não formular as duas conjuntamente. Ao final, realizamos um quadro muito breve sobre o debate mais contemporâneo sobre o assunto.

1.1. Conceituação e história inicial

Embora não seja um absoluto consenso, muitos autores que escrevem sobre política social relacionam as suas aplicações à necessidade de lidar com a “questão social”. Tal “questão” não permaneceu a mesma ao longo da história e tais mudanças conectam-se intimamente às transformações técnicas e econômicas, visto que essas que por sua vez alteram e são alteradas pelas estruturas e as relações sociais (WERNECK VIANNA, 2002).

De forma geral, as definições sobre políticas sociais são vagas. É um consenso que se trata de uma modalidade de política pública e, portanto, ação de governo com finalidades específicas. No entanto, a noção amplamente difundida de que política social é “ação governamental com objetivos específicos relacionados a proteção social” deixa ainda uma série de questões a serem respondidas. Werneck Vianna (ibid.) chama atenção para “o caráter aparentemente óbvio da afirmação” (p. 02), enfatizando a necessidade de qualificar: “a quem proteger? Como proteger? De que proteger?” (ibidem). A questão social pode ser interpretada, por exemplo, como pobreza ou como luta de classes, dependendo do referencial teórico a ser utilizado, bem como da posição ideológica do autor (ibid, 2008)

Richard Titmuss (1974), ao buscar desenvolver essa conceituação, abre um amplo leque de possibilidades buscando desconstruir noções comuns acerca do tema. Embora na acepção contemporânea do termo este se relacione às temáticas do 'bem-estar social', ele lembra que bem-estar para uns pode ser mal-estar para outros. Ao ilustrar esse ponto ele cita dois exemplos dramáticos; o primeiro é o caso do Brasil da Ditadura civil-militar (que vigorava na época de

publicação original do texto) onde haviam políticas sociais que transferiam recursos dos pobres para os ricos¹. O outro é o da Alemanha nazista, que utilizava seres humanos para pesquisas médicas (que abriam espaço para sérios questionamentos éticos) e enviava membros de determinados grupos étnicos/sociais para câmaras de gás: o Estado alemão da época realmente chamava tais medidas de “políticas sociais”, segundo Titmuss. A principal intenção do autor aqui é evitar conclusões precipitadas, e/ou que se coloque uma “auréola de altruísmo, preocupação pelos outros” (p. 27) automaticamente ao se tratar do assunto.

Outro ponto importante que o autor britânico chama atenção é para o fato de que, embora as políticas sociais não se filiem necessariamente a uma ideologia ou partido específico, elas estão impreterivelmente carregadas de valores e perderiam o sentido caso não estivessem (ibid). Possuem valores pois estabelecem prioridades nas ações do ente público. Cabem, portanto, discussões ideológicas que, distintas entre si, embasariam diferentes modalidades de políticas sociais.

Hagenbuch (1958 *apud* Titmuss 2008[1974]), desenvolve que “em termos gerais, o motivo principal da política social pode se dizer que é o desejo de garantir a todo membro da sociedade certos padrões mínimos e certas oportunidades” (p. 144). Essa definição vai ao encontro da noção de 'direitos sociais' trabalhada por Marshall (1967), que seria:

(...) tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (p. 29).

Essa visão seria a mais difundida e aceita no ocidente, tendo sido inclusive ratificada pela Organização das Nações Unidas (ONU)². Werneck Vianna (2002) irá observar que “introjeta-se na cultura política ocidental do pós-guerra uma concepção de cidadania como trajetória cumulativa de direitos: direitos civis (as liberdades individuais), direitos políticos e direitos sociais” (p. 05).

A relação entre políticas sociais, direitos sociais e cidadania foi encontrada também em outros autores que se dedicaram a pesquisar o tema, sendo aqui particularmente interessante o

-
- 1 Embora o autor não especifique em seu texto quais seriam essas políticas, na seção 2.1 deste trabalho é possível ter uma visão um pouco mais apurada sobre o assunto (mais especificamente entre as páginas 32 e 34 onde são discutidas brevemente as políticas sociais do regime ditatorial brasileiro). Medeiros (2001) e Fagnani (2005) chamaram atenção em seus trabalhos para a regressividade das políticas sociais desse período no Brasil; deve-se levar em conta que, basicamente, o termo regressividade é antitético ao termo redistribuição, implicando que se teve políticas concentradoras nesse período mesmo na área social, setor este onde geralmente se espera o contrário.
 - 2 A definição de T. H. Marshall para direitos sociais encontra-se expressa na Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela ONU em 1948. Titmuss defende que o entendimento de Hagenbuch citado acima também encontra-se em consonância com as visões da ONU demonstradas em uma série de estudos e relatórios, como por exemplo o “Relatório sobre a organização e administração de serviços sociais” (*Report on the organization and administration of the social services*) publicado em 1962.

trabalho de Sônia Fleury (1994). A autora vai além nessa relação, defendendo o entendimento das políticas sociais como “uma relação social que se estabelece entre o Estado e as classes sociais, em relação à reprodução das classes dominadas, que se traduz em uma relação de *cidadania*, isto é, um conjunto de direitos positivos que vincula o cidadão a seu Estado” (p. 59).

Retornando a Titmuss (2008[1974]) aparecem três modelos de aplicação de políticas sociais que estariam amparados em visões ideológicas distintas:

- i. “Modelo de políticas sociais de bem-estar residual”: compreensão de que a família e o mercado privado seriam os mecanismos principais que satisfazem as necessidades básicas dos indivíduos; a política social teria papel temporário devendo mostrar às pessoas, na realidade, “como fazer sem ela”. Relaciona-se com a ideologia liberal.
- ii. “Modelo de política social através do merecimento/performance”: deriva de teorias psicológicas e econômicas que se preocupam com incentivos, esforço e recompensa, etc. Reserva um papel maior às instituições de bem-estar na economia do que o primeiro, no entanto, aqui há ainda um forte traço meritocrático.
- iii. “Modelo de política social institucional redistributivo”: carrega uma visão do bem-estar como uma instituição mais integrada à sociedade, provendo serviços de forma básica e universal para além do mercado privado. Baseia-se nas teorias dos múltiplos efeitos das mudanças sociais e do sistema econômico, e, em parte, nos princípios de igualdade social (ibid, p. 45-46).

As categorizações de Titmuss inspiraram diversos outros trabalhos sobre o assunto, principalmente aquelas relacionadas ao tema do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) (ESPING-ANDERSEN, 1990). Fleury (1994) considerou as tipologias desenvolvidas por Titmuss uma abordagem ‘clássica’, reconhecendo a sua influência no debate; no entanto, não deixou de apresentar críticas quanto ao seu viés ideológico. A autora destaca também “sua perspectiva endogenista, a polarização entre residual *versus* institucional, sua incapacidade de perceber os diferentes *mix* público/privado (...)” (p.106). Ainda assim, é reconhecido que “até o momento ela segue sendo utilizada porque não foi superada pelos estudos que lhe sucederam” (p. 106), e que:

Ela foi a que melhor recortou os três tipos e condensou em modelos idealizados as suas características centrais, mesmo tendo como eixos os arranjos institucionais dos sistemas de proteção social e as tensões entre mercado e esfera pública, o que certamente encobre uma posição mais doutrinária do que explicativa acerca dos rumos do capitalismo. (FLEURY, 1994, p. 106)

A bibliografia também, não raro, relaciona os três tipos elencados como “etapas” da política social. A primeira fase, discutida a partir do caso britânico mais a frente, será aquela onde se proverá assistência (ou assistencialismo) para os que “não deram certo no mercado”, amparando grupos sociais. Nas palavras de Fleury (1994) “o indivíduo toma-se objeto de proteção social desde que se reconheça a sua incapacidade pessoal de prover seu sustento e reprodução no mercado” (p. 74). Já a seguinte, através do merecimento, remunera diferentes grupos conforme diferentes contribuições e teria tido como palco de nascimento a Alemanha de Bismarck. Apesar dessa fragmentação, são administradas pelo Estado e servem como forma deste se estabelecer frente a burguesia que precisava de incentivos por um lado, ao mesmo tempo em que reduz o poder das reivindicações dos trabalhadores organizados – que vinham obtendo vitórias políticas relevantes no momento histórico imediatamente anterior (WERNECK VIANNA, 2002; FLEURY, 1994). O último, batizado de “redistributivo” seria aquele adotado pelos países nórdicos já no Século XX.

Dada a multiplicidade de olhares teóricos sobre o objeto analisado neste capítulo, optou-se por um estudo histórico do mesmo, já que as respostas das nações à questão social diferiram ao longo do tempo e são também distintas hoje entre os Estados. Isso se deu principalmente devido às suas estruturas político-institucionais, que configuraram modelos igualmente diversos de proteção social. Conforme aponta o estudo de Maria Lúcia Werneck Vianna (2002):

Ações governamentais com objetivos voltados para a proteção social começam a ser produzidas contemporaneamente à consolidação dos modernos Estados nacionais, no Ocidente Europeu, lá pelos séculos XVI e XVII. É então que se institucionaliza o que Weber considera o núcleo definidor do Estado moderno: o monopólio da violência legítima, e que se fazem presentes as condições que tornam possíveis e necessárias ações governamentais naquele sentido. Num contexto de transição para o capitalismo, de expansão do comércio e de valorização das cidades, a pobreza se torna visível, incômoda, e passa a ser reconhecida como um risco social. A primeira fase da evolução da política social consistiu nas chamadas Leis dos Pobres, bastante disseminadas pelos países europeus, embora com diferenças marcantes entre eles (p. 02-03).

Inicialmente, portanto, o problema da “questão social” relaciona-se aos diversos aspectos de fragilidade no tecido social engendrados pela instituição e consolidação do capitalismo moderno como modo de produção hegemônico. Castel (2003) argumenta que o assalariamento, condição que no período após a Segunda Guerra é considerada como amplamente garantidora de direitos sociais, era, no início, uma circunstância amplamente desfavorável:

Não nos esqueçamos de que a condição de assalariado, que hoje ocupa a grande maioria dos ativos e a que está vinculada a maior parte das proteções contra os riscos sociais, foi, durante muito tempo, uma das situações mais indignas e

miseráveis. Alguém era um assalariado quando não era nada e nada tinha para trocar, exceto a força de seus braços. Alguém caía na condição de assalariado quando sua situação se degradava: o artesão arruinado, o agricultor que a terra não alimentava mais, o aprendiz que não conseguia chegar a mestre... (CASTEL, 2003, p. 21)

A condição de assalariado vai progressivamente se tornando o paradigma da condição do trabalhador no capitalismo industrializado que se consolida no Século XIX e, conforme Polanyi (2000), se fez necessário estabelecer uma série de proteções sociais ao longo dos últimos séculos para que a “sociedade liberal” não entrasse em colapso definitivo. Ainda segundo este autor, uma data chave para compreender essas medidas de proteção seria a de 1834, quando foi reformada a *Speenhamland Act*³, o que possibilitou o desenvolvimento de um mercado de trabalho.

Compreendendo a precariedade à qual a condição de assalariamento se submetia, torna-se mais fácil compreender como a ampliação desta condição nas sociedades industrializadas agravava a questão social. Aparecia com mais evidência “uma ameaça à ordem política e moral” (VILLENEUVE-BARGEMONT, 1934 *apud* CASTEL, 2003, p. 30), onde seria “preciso encontrar um remédio eficaz para a chaga do pauperismo ou preparar-se para a desordem do mundo” (BURET, 1840 *apud* CASTEL, 2003, p. 30).

Às questões oriundas do pauperismo somam-se os relatos de péssimas condições de trabalho, exploração da mão de obra infantil, surgimento de uma grande quantidade de aleijados ou pessoas “incapacitadas para o trabalho”, bem como outros graves problemas. Essas vicissitudes são abundantes na literatura sobre o início do sistema industrial⁴ e não desenvolveremos demasiadamente essa questão no presente trabalho por não ser o objeto principal da discussão, sendo útil para o argumento apenas citá-las.

Para Castel (2003):

A 'questão social' é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade

3 A Speenhamland Act ou “Lei de Speenhamland” estabelecia um rendimento mínimo a todos os trabalhadores que pertenciam a determinada paróquia, valor esse atrelado ao quilo do pão. Sendo assim se o quilo do pão fosse de três shillings, a renda mínima que um trabalhador deveria receber seria de nove shillings. Nesse caso, se o salário do trabalhador fosse de quatro shillings ele teria direito a receber mais cinco, segundo a lei. Essa medida, que vigorou até 1834 (quando foi reformada), teria impedido o desenvolvimento de um mercado de trabalho, último mercado a ser desenvolvido para o florescimento do capitalismo, já que o de terras e o de capitais se estruturaram antes (POLANYI, 2000).

4 Apenas para citar um caso: “Na primavera de 1840, eu comecei a sentir dores no meu pulso direito, essa dor vinha da fraqueza geral de minhas juntas, o que vinha acontecendo desde minha entrada na fábrica. A sensação de dor só aumentava. O pulso chegava a inchar muito chegando a medir até 12 polegadas ao mesmo tempo em que meu corpo não era mais do que ossos. Eu entrei no hospital St. Thomas no dia 18 de julho para operar. A mão foi extraída um pouco abaixo do cotovelo. A dissecação fez com que os ossos do antebraço passassem a ter uma curiosa aparência – algo como uma colmeia vazia – com o mel tendo desaparecido totalmente.” (William Dodd escreveu sobre sua situação como criança trabalhadora acidentada no trabalho em seu panfleto “*Narrativa de uma criança aleijada*” no ano de 1841)

experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (...) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência (p. 30).

Portanto, configura-se para o autor nesse momento histórico, a necessidade de serem realizadas ações que evitam o esgarçamento do tecido social que vinha sendo promovido pelas profundas alterações nas relações de trabalho. Tais mudanças eram advindas majoritariamente do estabelecimento de um mercado de trabalho, algo imprescindível para o estabelecimento definitivo do capitalismo; sobretudo considerando que nesse período histórico os mercados de terras e de capital já funcionavam, ao menos na Inglaterra.

O sistema de trabalho pré-industrial oferecia uma série de garantias aos trabalhadores que precisaram ser desfeitas para que o trabalho pudesse ser comprado e vendido de forma “livre” em todo o território nacional da Inglaterra. Polanyi (2000) destaca que o primeiro passo para tanto foi desvincular os trabalhadores de sua paróquia. Tal vinculação era regulada pelo “Decreto de Domicílio” (*Act of Settlement*) que vigorou de 1662 a 1795; porém seu abrandamento, que permitiria a circulação dos trabalhadores por todo o território do país, se deu no mesmo ano da instauração da “Lei de Speenhamland” (*Speenhamland Act*).

Conforme relata Polanyi (ibid) a partir de sua pesquisa histórica:

Os juízes de Berkshire, num encontro no Pelikan Inn, em Speenhamland, numa época de grande perturbação, decidiram conceder abonos, em aditamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão. Assim, ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima *independente dos seus proventos* (p. 84).

A tabela instituída pelos juízes de Berkshire na ocasião também dizia respeito aos dependentes do beneficiário, e apesar de ter sido instituída como medida de emergência, passou a ser adotada em quase todos os lugares da Inglaterra. A força que adquiriu no seu exercício ao longo das quase quatro décadas em que esteve em exercício a fez ficar conhecida como “lei” muito embora não tivesse sido oficialmente promulgada⁵.

O sistema de abonos que essa regra instituída causou efeitos importantes nas dinâmicas social e econômica que merecem ser considerados. A tabela fazia com que a renda dos trabalhadores fosse a mesma qualquer que fosse seu salário. Reduzia-se o interesse para satisfazer o empregador já que uma redução do salário não implicaria em redução de renda. A única exceção seria nos casos em que o funcionário recebesse mais do que o estipulado pela lei de Speenhamland; contudo isso era algo difícil de encontrar no campo, onde o empregador podia conseguir trabalhadores a qualquer

⁵ O direito consuetudinário aborda esse tipo de dinâmica com mais propriedade do que será possível realizar aqui.

preço. Ademais, os patrões podiam reduzir os salários sem que houvesse desagrado ou revoltas já que os empregados iriam obter o complemento de sua renda através do financiamento paroquial.

É necessário, entretanto, pontuar que “esse (...) era um período pré-capitalista, em que as pessoas comuns ainda pensavam de modo tradicional e ainda não pautavam seu comportamento apenas por motivações monetárias” (POLANYI, 2000, p. 87). O que o autor salienta nesse trecho é que as pessoas não iriam deixar seus trabalhos do dia para a noite apenas porque foi instituída uma ajuda monetária. A questão que desejamos tratar com cuidado aqui é que, embora as novas regras estimulassem determinados comportamentos tanto por parte dos empregados como dos empregadores, isso ocorria como tendência, e não como fato consumado na totalidade dos casos.

Fleury (1994), em seu estudo sobre as formas de transição para o capitalismo, observa que a *Speenhamland Act* pode ser considerada uma medida que buscava retomar os laços fortemente paternalistas da época feudal⁶, em um contexto onde a crescente industrialização já induzia a e reclamava por mudanças no quadro geral da organização do trabalho. Em seu estudo, ela observa, a partir da terminologia e da teoria de T. H. Marshall (1967) sobre direitos civis, políticos e sociais⁷, que, neste momento de mudanças de cultura e instituições feudais para as capitalistas, os direitos sociais se opuseram aos civis e políticos. Esse argumento se justificaria em virtude do fato de a ideologia liberal – sustentáculo ideológico da burguesia para suplantar a ordem feudal – rejeitava a intervenção do Estado quaisquer que fossem, tendo, seus principais ideólogos⁸, se dedicado a levantar os efeitos negativos que essas medidas poderiam trazer para a sociedade. Portanto, ao menos no caso inglês, foi necessário retirar da população os direitos sociais para que se estabelecessem os civis e, posteriormente, os políticos.

Desse modo,

(...) as medidas de proteção social foram vistas como um retorno ao protecionismo feudal, o que feria tanto o princípio de igualdade como o de liberdade, na medida que implicava em tratar parte dos cidadãos de maneira especial e tinha como consequência a necessidade de uma intervenção direta do Estado sobre a sociedade. (FLEURY, 1994, p. 72)

6 Tal associação da *Speenhamland Act* com o paternalismo feudal já estava presente na análise de Karl Polanyi.

7 É amplamente reconhecida e citada na literatura a definição de Marshall sobre esses três distintos tipos de direitos que surgem na modernidade. Os direitos civis são compostos pelos direitos necessários à liberdade individual: liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Os direitos políticos constituem-se dos direitos de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. Finalmente, os direitos sociais, já citados nesse trabalho referem-se a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1967, pags.28-29)

8 O trabalho de Thomas Malthus é particularmente ilustrativo nesse sentido e citado pela autora.

Em consonância com o rumo liberal que vinha sendo tomado pela sociedade inglesa, aparece com grande importância para esse estudo a alteração nas regras da Lei dos Pobres (*Poor Law*) através de sua reforma. Inicialmente, aquilo que hoje se entende como Lei dos Pobres era um conjunto de ações do poder público com vistas a aliviar as condições de vida daqueles que se encontravam inaptos para o trabalho: idosos sem renda, aleijados, órfãos, etc. Na primeira fase dessa lei, que foi de 1601 até 1834 (ano da reforma), a distinção entre trabalhadores capazes e aqueles incapazes de trabalhar era crucial. A ‘vagabundagem’ e a mendicância eram duramente coibidas nesse período e o ato de amparar os inabilitados para as atividades produtivas trazia herança da ação de caridade tão importante e socialmente reconhecida (devido ao poder da Igreja) na Idade Média. A responsabilidade de conseguir um trabalho para aqueles que podiam exercê-lo era da paróquia⁹; a paróquia na realidade era o principal meio de exercício dessas leis. Polanyi lembra ainda que

Na verdade, os cavalheiros da Inglaterra julgavam ser pobres todas as pessoas que não possuíam renda suficiente para mantê-las ociosas. Assim, “pobre” era praticamente sinônimo de “povo comum”, e no povo comum estavam incluídos todos, menos as classes fundiárias (difícilmente um mercador bem-sucedido deixava de adquirir alguma terra, uma propriedade fundiária). Daí o termo “pobre” significar todas as pessoas que passavam necessidades e o povo em geral, se e quando sofriam necessidades. Naturalmente isso incluía os indigentes, mas não apenas eles. (p. 94)

As mudanças nas regras da *Poor Law* trataram, portanto, de diferenciar os pobres dos miseráveis, a partir de um critério de “menor elegibilidade” (*less eligibility*)¹⁰, através do qual a proteção seria dada a um indivíduo “na condição de que sua situação global não pudesse ser comparável à de um trabalhador pobre” (FLEURY, 1994, p. 73). Aqueles que recebiam o auxílio em sua nova forma perdiam, no entanto, seus direitos civis e políticos, já que deveriam permanecer nas *workhouses* abdicando do seu direito de ir e vir e não podiam votar nem ser votados para quaisquer cargos públicos¹¹. No contexto dessas mudanças é importante entender que:

O caráter punitivo das medidas de assistência social revelam-se na ideologia transmitida através das instituições e procedimentos onde o indivíduo torna-se objeto de proteção social desde que se reconheça a sua incapacidade pessoal de prover seu sustento e reprodução no mercado. Desta forma, reconciliou-se a

9 O termo “paróquia” é utilizado por muitos autores que estudam esse período na Inglaterra. Fazendo a correspondência para a administração pública contemporânea seria possível afirmar que tratavam-se de pequenas municipalidades.

10 A expressão é empregada aqui no sentido de que alguns são ‘elegíveis’ e outros não para serem beneficiários dos auxílios da lei. As mudanças trataram então de restringir aqueles que podiam ou não se eleger para tal.

11 Nesse momento histórico nem mesmo os trabalhadores pobres (que não era beneficiários da *Poor Law*) poderiam participar da vida política. No entanto, eles conseguiram esse direito no final do Século XIX na Inglaterra, ao passo que os miseráveis permaneceram sem eles.

necessidade econômica de proteção social aos trabalhadores, criada a partir da desestruturação das relações tradicionais e da voracidade da produção capitalista, com a necessidade ideológica de disciplinar a classe trabalhadora emergente através de incentivos ao trabalho e da punição aos que não se submetiam a esta lógica. (FLEURY, 1994, p. 74)

Desse modo, o fim da *Speenhamland Act* e a reforma da *Poor Law* marcariam o triunfo da burguesia e da ideologia liberal a um custo social, no entanto, alto.

Com a consolidação do processo industrializante na Europa, uma outra etapa da política social viria a configurar-se em fins do Século XIX, conforme apontado por Werneck Vianna (2002):

Seguros sociais compulsórios, para fazer face a riscos sociais associados ao trabalho assalariado, despontam como o modelo dominante de proteção social. No novo cenário, de capitalismo industrial consolidado, aparecem novos atores – sindicatos, partidos políticos – e arranjos institucionais capazes de incluir, na agenda pública, demandas de setores emergentes no mundo do trabalho. (p. 03-04)

O contexto onde se gestaria essa segunda etapa era a recém-unificada Alemanha de 1880. Se no caso inglês foi preciso entender as implicações da filosofia liberal, a configuração de classes e o momento das transformações para entender toda a realidade que conformaria aquele tipo específico de política social, da mesma forma será necessário proceder com o caso alemão, que difere em demasia das circunstâncias já tratadas até aqui nesse trabalho.

No que tange ao aspecto ideológico da transição para o capitalismo, ponto enfatizado no trabalho de Fleury (1994), a autora sustenta que “não houve destruição do arcabouço ideológico do protecionismo feudal, mas sim sua adequação à nova situação do protecionismo estatal” (p. 81). Isso porque na Alemanha, em decorrência do relativo atraso na sua industrialização, a burguesia não possuía a mesma força econômica da inglesa. A burguesia germânica teria precisado, ainda conforme a autora, de um Estado protetor para se estabelecer; “a promoção da industrialização dependia de um Estado forte, burocratizado e intervencionista que tomasse em suas mãos a condução do processo” (ibid, p. 81). Com relação à formulação da política social, ela aponta que “a necessidade de tutela (sic) do Estado ao processo de industrialização e à coesão elitista abria o caminho para a pronta aceitação ideológica da proteção em nível individual” (ibidem, p. 81).

Outro aspecto relevante da conjuntura diz respeito à radicalização do movimento operário alemão. Recorrendo à Engels, Fleury desenvolve que há, por um lado, a herança teórica da filosofia daquele país, e, por outro, o atraso na industrialização, teria permitido aos trabalhadores alemães formular uma proposta revolucionária. Em contraposição ao outro caso aqui estudado ela defende ainda que “diferentemente do movimento operário inglês, politicamente reformista, que alcançou os

direitos sociais enfrentando-se com o pensamento liberal, o movimento operário alemão deparou-se com outros problemas e diferentes soluções” (p. 82).

Na bibliografia consultada aparece de modo relativamente consensual a noção de que o Seguro Social introduzido por Bismarck buscava refrear a crescente mobilização da classe trabalhadora através da concessão de benefícios a ela e de realização de pactos entre a burguesia e o Estado (WERNECK VIANNA, 2002; FLEURY, 1994). Dados históricos importantes trazidos por Fleury (1994) contribuem para esclarecer esse ponto:

(...) em 1869 o Partido Operário Socialista adotou as ideias marxistas revolucionárias; em 1873 iniciou-se uma depressão que atingiu a economia alemã com severidade; ocorreu então um crescimento do protecionismo como parte de um movimento por uma economia mais planejada.

O sucesso da socialdemocracia nas eleições para o *Reichstag*¹² em 1874 e 1877 mostraram claramente a ameaça que a organização do operariado representava. A resposta a essa ameaça através de uma legislação repressiva, antissocialista, parecia uma medida necessária porém claramente insuficiente para controlar sua penetração nas massas insatisfeitas. (p. 83)

Configura-se assim uma situação de avanço da mobilização da classe operária que Bismarck procurou enfrentar através da organização do universo do trabalho, com o corporativismo submetido ao Estado e de controle social. A cobertura dos riscos para os trabalhadores assalariados (doenças, acidentes de trabalho e perdas da capacidade laborativa em decorrência da idade) serviu como moeda de troca para cerceamento da atividade sindical. Enquanto isso, conforme é apontado por Werneck Vianna (2002), problemas de maior urgência para os trabalhadores alemães não foram sequer tocados, sendo eles: a inspeção das condições de trabalho, regulamentação da jornada de trabalho e fiscalização dos contratos de trabalho. Esse *modus operandi* leva a autora a afirmar que “os propósitos e os efeitos da legislação social bismarckiana foram, de fato, muito mais políticos do que sociais” (p.04).

Bismarck compartilhava com os liberais (e com os empresários) a firme opinião de que qualquer interferência nos negócios privados seria nociva ao sistema. Mas, reprimindo reivindicações mais vigorosas, por um lado, e, por outro, oferecendo concessões em termos de política social, infringiu uma derrota ao movimento sindical e consolidou o recém-unificado *Reich*. (p. 04)

Fleury (1994) também aponta que as conquistas foram graças às pressões vindas debaixo, embora tenha ressaltado que Bismarck via tais direitos a partir de uma concepção patriarcal dos deveres do Estado. Nesse sentido, “sua preocupação política central não era com a criação de novos

12 *Reichstag* é o nome da construção que abriga o parlamento federal do Estado alemão.

direitos mas com a preservação da relação tradicional entre indivíduo e Estado” (Rimlinger, 1971 *apud* Fleury, 1994). E ainda,

Em certo sentido, os direitos sociais foram garantidos para prevenir o possível alargamento dos direitos políticos. É claro que Bismarck também pretendia reduzir a pobreza, e neste sentido seu seguro social visava reduzir a desigualdade econômica. Mas o verdadeiro sentido de suas medidas era preservar o sistema tradicional de desigualdades políticas. (RIMLINGER, 1971 *apud* FLEURY, 1994, p. 84)

Assim, o líder alemão foi capaz de configurar uma nova relação de poder, refreando o capital político da classe trabalhadora ao mesmo tempo que concedia a ela alguns benefícios, enquanto dava as condições para a burguesia crescer vigorosamente. As transformações conduzidas por ele permitiram que a Alemanha avançasse de forma incrivelmente rápida no quesito industrialização e crescimento econômico¹³. Fleury (*ibid*) aponta que:

no início do século XIX existiam, na maior parte dos estados alemães, instituições como a servidão, direitos e serviços feudais, e predominava o sistema de guildas (a servidão só foi abolida legalmente em 1807). Já no final do século, a Alemanha havia suplantado as maiores nações industriais como país exportador industrial e produtor do aço. (p. 81)

Essa é uma discussão que se relaciona com a temática da seção 1.3., que busca traçar relações entre as políticas sociais e as políticas econômicas. O que procura-se destacar a partir do trecho acima é que o seguro social instituído por Bismarck e pelo Estado alemão do final do Século XIX foi um dos fatores explicativos mais relevantes para a ascensão e posterior consolidação da Alemanha como país industrializado e exportador.

No que tange às características da política social germânica, Fleury (*ibidem*) destaca os seguintes aspectos:

- i) financiamento: contribuições dos empregados, empregadores e do Estado, que participava com um subsídio para aposentadorias e pensões mas não no financiamento do seguro saúde;
- ii) administração: instauração de comitês corporativos com representação de empregados e empregadores sob controle estatal, empreendido através de um robusto aparato burocrático; ideia do Estado como árbitro entre os conflitos de classe;
- iii) benefícios: diferenciados de acordo com a contribuição, no caso dos empregados, e independente dos ganhos para os operários. A autora observa que essa característica

13 Evidentemente, a instituição do seguro social de bismarck não esgota as explicações sobre os motivos que teriam levado a Alemanha a um êxito econômico tão grande. O que se procurou ressaltar no texto é que a nova conformação de classes tiveram contribuição relevante para tanto, ao menos pelo que foi apontado pela bibliografia.

permitiria afirmar que esse tipo de seguro seria um mecanismo de reprodução das desigualdades geradas na esfera da produção, ainda que possua um caráter de política compensatória em virtude das maiores diferenças ali originadas;

iv) cobertura: restrita a algumas categorias ocupacionais, incluindo aposentadoria, seguro saúde, acidentes. A dinâmica da expansão se dá tanto através da inclusão de novos grupos como principalmente pela melhoria e ampliação dos benefícios daqueles que já estavam incluídos no sistema. Fleury salienta que esta expansão preservou o caráter discriminador do sistema, mantendo até o final da década de 1980 uma profunda diferenciação – no que tange a contribuição e os benefícios – entre os trabalhadores *blue collars* e os *white collars*¹⁴.

v) sistema financeiro e institucional: organizou-se em diversos fundos isolados, compondo uma “estrutura altamente fragmentada e desigual”, onde a maior característica foi preservar as distinções entre as clientela. De início montado com as mesmas categorias de um seguro privado – compartilhamento de riscos entre os indivíduos com as contribuições pagas de acordo com a probabilidade de ocorrência do evento para o qual o seguro foi realizado. (FLEURY, 1994, p. 85).

Remetendo-se aos estudos de Ritter (1986), Fleury (ibidem) observa que, embora num primeiro momento esse modelo de seguro social tenha provocado um aumento na sindicalização, seu papel no longo prazo foi inegável no que tange à fragmentação dos trabalhadores, levando a um consequente enfraquecimento de suas lutas. O Estado era um ator que evidentemente saia fortalecido nesse processo, ao acumular para si funções da mais alta relevância, funcionando como árbitro de classes, além de ter crescido muito em virtude da necessidade administrativa que a política social exigia. Embora, como já citado, a nova regra de seguro tenha sido também uma conquista das lutas dos trabalhadores em alguma medida, toda a formulação daquele advém do Estado. Naquele momento, “os trabalhadores, representados pela socialdemocracia, não tinham desenvolvido um projeto próprio de proteção social, pouco podendo influenciar na definição das leis do Seguro Social de 1880” (p. 84).

Embora Fleury (ibid) enfatize que tal Seguro Social reafirmava “a distinção entre o pobre e o trabalhador, ao mesmo tempo em que tratava a proteção social ao trabalhador não como um direito de cidadania, mas em consideração à sua posição vulnerável que deveria ser protegida

14 A utilização dos termos em inglês grifados é de certo modo recorrente na bibliografia e reflete, grosso modo, as distinções entre trabalhadores manuais (*blue collars*) e os trabalhadores administrativos/intelectuais (*white collars*). Optou-se aqui por preservar essas expressões pois constam no trabalho de Sônia Fleury (ibid).

socialmente” (p.84-85), a visão de Werneck Viana vai mostrar que:

A forma seguro, implicando um contrato entre partes (...), retirava da política social seu caráter meramente assistencialista. Por sua natureza meritocrática – faz jus a um certo benefício aquele que por sua inserção na estrutura ocupacional efetuou preteritamente a contribuição correspondente – o seguro social destituía a política social de estigma. Deslocando seu alvo principal, da pobreza para o trabalho assalariado, a política social ganha papel pró ativo no sistema: assegura direitos sociais aos que dele participam, hierarquiza o universo dos merecedores de tais direitos segundo as suas (dele) conveniências, e provê mecanismos de controle sobre os que dele se afastam. (p. 04-05)

De qualquer forma, o Seguro Social instituído na Alemanha em 1880 tornou-se paradigmático, tendo se expandido para diversos outros países europeus de modo rápido. Tal ampliação pode ser interpretada como consequência do avanço da democracia já que com o alargamento do direito ao voto, reconhecimento legal das atividades sindicais e chegada de partidos trabalhistas e/ou social-democratas aos parlamentos nacionais, os seguros passaram a cobrir parcelas cada vez mais significativas de trabalhadores (ibid).

1.2. As políticas sociais no Século XX e o fenômeno da social-democracia

O caminho que leva do fim do Século XIX a meados do Século XX, onde historicamente deu-se o triunfo mais inquestionável da socialdemocracia é tortuoso e conturbado. Marcadamente, é necessário compreender que o seu surgimento e posterior estabelecimento é a resultante de uma complexa correlação de forças e de sequências de fatos históricos sem os quais dificilmente o compreenderíamos. Ao mesmo tempo que não se pretende nesse momento realizar uma ampla discussão sobre os Estados de Bem-Estar social, inclusive porque não é o objetivo principal do trabalho, parece muito difícil, senão impossível, discutir as políticas sociais do Século XX sem falar neste fenômeno.

Portanto, nesta fase que a bibliografia identificara como uma outra fase da política social a noção de seguro social passa a ser substituída pela de *seguridade* (MARSHALL, 1967; WERNECK VIANNA, 2002; FLEURY, 1994). Fortes transformações se impõem no cenário global desse período, a serem destacados a crise econômica de 1929, as duas Grandes Guerras, a Revolução Russa de 1917, transformações no padrão de produção capitalista bem como a valorização do planejamento na teoria econômica.

Parece interessante neste momento do texto buscar compreender a formação da socialdemocracia que viria a se consolidar principalmente no contexto do pós-Guerra. Nesse

sentido, o trabalho de Przeworski (1989) é particularmente interessante, principalmente porque ele busca compreender a disputa de poder a partir da ótica da estratégia dos grupos políticos socialistas. Para estes, portanto, a primeira questão que se apresentava era se estes deveriam ou não participar de eleições. No final do Século XIX ainda não se havia muita certeza sobre o que se esperar das eleições; além disso, tentar vencer os capitalistas em seu próprio terreno (ou seja, a democracia burguesa¹⁵) parecia uma tarefa ousada já desde o início e envolvia discussões bastante polêmicas. Uma das mais importantes pode ser identificada a partir do seguinte trecho:

A questão fundamental – jamais respondida pela história, porque não pode ser solucionada definitivamente – era se a burguesia respeitaria sua própria ordem legal no caso de uma vitória do socialismo. Se os socialistas usassem a instituição do voto – estabelecida pela burguesia em sua luta contra o absolutismo – para vencer as eleições e criar na sociedade leis que conduzissem ao socialismo, não iria a burguesia reverter aos meios ilegais para defender seus interesses? Isso ocorreria na França em 1851 e parecia provável que acontecesse novamente. (PRZEWORSKI, 1989, p. 21)

Esse trecho coloca uma das dificuldades que existiam para se formar uma unidade política entre os socialistas. No entanto, ainda segundo o autor, com o tempo, a abstenção acabou por não se mostrar uma opção viável para os trabalhadores, tendo o mesmo ocorrido com as participações meramente simbólicas (entrar nas eleições apenas com o intuito de fazer propaganda). Foi visto que “embora como produtores imediatos os trabalhadores não tenham direito legal ao produto, como cidadãos poderiam obter tal direito via sistema político” (ibid, p. 24). Do mesmo modo, a participação política também se apresentava como uma eventual possibilidade de “intervir na própria organização da produção e na alocação dos lucros” (ibidem, p. 24), algo que seria impensável se apoiando apenas na condição de trabalhadores.

Com relação a este ponto há uma relação aqui com a argumentação desenvolvida por Werneck Vianna (2002) de que a expansão das políticas sociais e sua transformação a partir de meados do Século XX (em geral avaliadas positivamente pela bibliografia) se deveria em grande parte à expansão da democracia. Conforme a autora:

Mas é sobretudo pela ótica da política que se explica o sucesso desta concepção de proteção social. As instituições de representação – os partidos políticos, os sistemas eleitorais, o Parlamento – se tornaram mais inclusivas; novos espaços de negociação surgiram (câmaras consultivas ou deliberativas formadas por representantes de trabalhadores, empresários, produtores agrícolas e técnicos governamentais para estabelecer diretrizes macroeconômicas); a democracia,

15 O termo democracia burguesa é aqui empregado a partir de uma constatação básica que sua introdução na maioria das sociedades modernas (senão todas) adveio da ascensão e consolidação da burguesia enquanto classe dominante

enfim, expandiu-se. Por sua vez, a organização política dos atores sociais se fortaleceu. Identidades coletivas coesas, com alto poder de agregação e alta representatividade adotaram estratégias de concertação, ou seja, acordos, que permitiram aumentos substanciais na tributação (principalmente do capital) e provimento de benefícios generosos à maioria da população. (ibid, p. 07)

A partir dessa afirmação seria possível afirmar que ela parece concordar com Przeworski (1989) ao menos na noção de que a participação de grupos sociais organizados em torno das causas dos trabalhadores, ao ganharem penetração nas instituições políticas, conseguem provocar transformações nas políticas sociais que as dirigem para uma orientação mais ampla e talvez menos estigmatizada. Esping-Andersen (1990), contudo, apontará que:

Ao afirmar que quanto mais se ampliem direitos democráticos maior a probabilidade de se desenvolverem os *welfare states*, esta tese se depara com a singularidade histórica de que as primeiras iniciativas importantes no sentido de um *welfare state* ocorreram antes da democracia e foram poderosamente motivadas pelo desejo de impedir sua realização. Este com certeza foi o caso da França sob Napoleão III, da Alemanha sob Bismarck e da Áustria sob von Taaffe¹⁶. (p. 15)

O autor prossegue ainda afirmando que o desenvolvimento de *welfare states* se retardou em países onde a democracia começou cedo, como nos Estados Unidos, Austrália e Suíça. A explicação encontrada por ele é de que esses países eram dominados por uma estrutura agrária e dominada por pequenos proprietários “que usavam seus poderes eleitorais para reduzir impostos e não para elevá-los^{17 18}” (p. 15-16).

Apesar dos argumentos contundentes de Esping-Andersen (1990) a relação entre democracia e os EBES tem sido amplamente citada na literatura, sendo útil salientar, além das já mencionadas na página anterior, a visão de Fleury (1994) para quem “a competição partidária através das eleições dos governantes tem sido um importante fator no incremento dos programas dos *Welfare States*” (p.113).

Ainda nos debates conceituais, Esping-Andersen (1990) salienta que os Estados de Bem-Estar Social (EBES) são frequentemente abordados por interesses teóricos diversos como industrialização, poder ou sobre as contradições do capitalismo, mas pouca atenção teria sido dispensada aos EBES em si. Para além das definições presentes em manuais, onde esta se daria em termos de se ele “envolve a responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico aos

16 No original: “When it holds that welfare states are more likely to develop the more democratic rights are extended, the thesis confronts the historical oddity that the first major welfare-state initiatives occurred prior to democracy and were powerfully motivated by the desire to arrest its realization. This was certainly the case in France under Napoleon III, in Germany under Bismarck, and in Austria under von Taaffe.”

17 No original: “property. owners who used their electoral powers to reduce, not raise, taxes.”

18 Parte-se aqui da noção básica de que impostos relativamente altos são pré-condição para se erigir *welfare states*.

cidadãos” (p.98), ele defende que há questões qualitativas de muita relevância ao se compreender esse fenômeno, tais como “se as políticas sociais são emancipadoras ou não; se contradizem ou se ajudam o mercado; e o que realmente significa 'básico'?” (ibidem).

O autor dinamarquês irá avançar na argumentação remetendo-se a ideia de Therborn (1983)¹⁹, que sugere partir de um conceito de estrutura de Estado. A proposta aponta para o entendimento de que em um EBES “genuíno” a maior parte de suas atividades rotineiras deveriam voltar-se para as necessidades de bem-estar das famílias. O curioso aqui é o fato de que a conclusão seria de que:

quando avaliamos a atividade rotineira simplesmente em termos de despesas e quadro de funcionários, o resultado é que nenhum estado pode ser considerado um verdadeiro *welfare state* até a década de 70 deste século, e alguns Estados normalmente rotulados como tal não fazem jus a essa classificação porque a maior parte de suas atividades rotineiras dizem respeito à defesa, à lei e à ordem, à administração e coisas do gênero. (ESPING-ANDERSEN, 1990, p.20)²⁰

A ideia de Esping-Andersen (1990) é mais trazer à tona aspectos que haviam sido pouco problematizados na literatura, ao tomar as bases do conceito como dadas a fim de partir para outras discussões, apontando que “os cientistas sociais foram muito precipitados ao aceitar o *status* de *welfare states* apregoados pelas próprias nações²¹” (p.20). Utilizando termos talvez mais generosos e aplicáveis, Kerstenetzky (2012) irá trazer um ponto de vista mais pragmático, apoiando-se em um estudo de Christopher Pierson (2006)²², de onde observam três fases fundamentais na constituição de um EBES, que seriam:

O primeiro marco é a data da introdução da seguridade social no país. Esse fato assinala o momento a partir do qual o bem-estar público, superando a referência assistencial, passa a se comprometer com a garantia contra a perda da capacidade de gerar renda. Essa garantia por sua vez é vista como parte dos direitos e deveres que conectam o Estado e os cidadãos em uma sociedade na qual esse tipo de risco, associado aos ciclos da vida e econômicos, é corriqueiro. O segundo é a data da introdução do sufrágio universal masculino, em particular o momento a partir do qual os recipientes da assistência pública ganham acesso à franquia política. O recebimento do bem-estar público deixa de ser uma barreira à cidadania política (os pobres recipientes de assistência não podiam votar) para ser um direito de cidadania. O terceiro é ao momento em que o gasto

19 THERBORN, G (1983) “*When, why and how does a welfare state become a welfare state?*”

20 No original: “If we simply measure routine activity in terms of spending and personnel, the result is that no state can be regarded as a real welfare state until the 1970s, and some that we normally label as welfare states will not qualify because the majority of their routine activities concern defence, law and order, administration, and the like.”

21 No original: “*Social scientists have been too quick to accept nations' self-proclaimed welfare-state status.*”

22 O estudo utilizado por Kerstenetzky nesse ponto é intitulado “*Beyond the welfare state – the new political economy of welfare*”.

social público alcança o patamar de 3% do produto, o que sinaliza a contrapartida material do novo compromisso público. (KERSTENETZKY, 2012, p.15)

Vale notar, com relação ao argumento exposto acima, a importância dada na relação entre direitos políticos, recebimento de assistência pública, cidadania e seguridade no que tange ao debate brevemente mencionado entre democracia e desenvolvimento dos EBES. Fleury (1994) irá, contudo, observar que certas configurações de EBES farão surgir um fenômeno por ela denominado de *cidadania invertida*. Nesses locais, prevaleceria uma noção de assistência pública onde os beneficiários dos programas seriam aqueles que tiveram insucesso em prover seu sustento via mercado. Para além de perceber a centralidade do mercado nessas configurações, é importante notar que, no geral, esses indivíduos terão que provar sua necessidade (geralmente através de um “teste de meios”). Relevante se faz ainda observar que, “no entanto, o ato de receber um benefício, mesmo que em caráter semipermanente, não torna o indivíduo detentor de um direito, já que sua concessão dependerá, permanentemente, do poder discricionário de um funcionário” (p.109). A noção de “cidadania invertida” é trabalhada pela autora justamente para dar conta de uma situação onde “a assistência social tem caráter mais propriamente preventivo e punitivo que uma garantia dos direitos de cidadania” (ibidem).

1.3. Políticas sociais e políticas econômicas

Embora a literatura sobre os Estados de Bem-Estar Social frequentemente recaia sobre os países centrais do capitalismo, um aspecto interessante sobre o debate é com respeito à possibilidade de concertação entre as políticas econômicas e sociais. Dentro da nossa pesquisa, identificamos como relevante esse elemento dentro das estratégias possíveis para uma proposta de ação do Estado que pretenda atingir objetivos econômicos, seja crescimento ou estabilidade, sem desconsiderar o aspecto social. Esta apresentação relativamente simplória do tema serve como introdução a um assunto com uma série de controvérsias em aberto na literatura e que apresenta questões complexas a medida que a pesquisa se aprofunda. Dessa forma, nessa seção iremos discorrer de forma breve sobre essas temáticas, compreendendo que são pertinentes ao estudo de caso trabalhado, sem, no entanto, apresentar muitos detalhamentos na discussão.

Przeworski (1989) argumentou que na socialdemocracia as políticas sociais destinavam-se a “abrandar os efeitos redistributivos de alocações de recursos baseados em critérios de eficiência” (p. 57). Ele apresentava-se assim em oposição a tal regime pois acreditava que este continuamente atuava mitigando efeitos indesejados que sempre retornavam, ao que se devia proceder uma

mudança sistêmica. Ainda que nossa investigação não possa dar conta dos múltiplos debates que se abrem com relação a essas alterações, pretendemos aqui explorar de que forma a literatura aborda a relação entre os distintos tipos de políticas a que pretendemos aqui.

Mkandawire (2001) colocou a questão também como um problema de mentalidade “líder-seguidor” onde a adoção de política macroeconômica ocuparia a primeira posição no binômio e as políticas sociais o segundo. Cohn (1995) trazendo a questão para o caso brasileiro observou a antinomia existente entre as duas no país. Fagnani (1997; 2005) foi em sentido parecido, mas colocou o problema da perspectiva liberal ortodoxa que dominou a formulação de política macro no Brasil na década de 1990 e seus impactos no âmbito social.

Iremos, portanto, realizar uma breve revisão teórica sobre os pontos que embasam a perspectiva liberal no seu sentido mais ortodoxo, que propõe, grosso modo, que as melhores políticas sociais seriam as econômicas, para fechar a seção com uma breve localização histórica que é mais pertinente ao objeto desta dissertação.

Kerstenetzky (2011) aponta que a separação, ou, mais apropriadamente, o *trade-off*²³ entre políticas econômicas e políticas sociais remete ao trabalho de Arthur Okun²⁴ onde o autor advoga que não seria possível ter mais igualdade sem abrir mão da eficiência (o que significaria, por consequência, uma redução crescimento econômico). Em linhas gerais, os agentes econômicos se tornariam mais ou menos eficientes de acordo com o incentivo monetário recebido, de forma que, ao distribuir renda, a repartição se daria invariavelmente dos indivíduos mais produtivos em direção aos menos produtivos. Dentro desse quadro, ocorreria um ajuste ‘para baixo’ do esforço produtivo global: enquanto os mais produtivos teriam menos incentivos para continuarem sendo, os menos produtivos não teriam grandes estímulos para melhorarem pois contariam com ajuda de qualquer forma. O resultado final do quadro é que “não só capacidade produtiva estará sendo desperdiçada – a definição primária de ineficiência –, mas o próprio montante para a distribuição tenderá a diminuir” (KERSTENETZKY, 2011, p.131).

Por outro lado, abstendo-se o Estado de realizar a redistribuição (que seria, portanto, inócua ou mesmo prejudicial), surge a noção de que o crescimento desimpedido seria a melhor maneira de redistribuição, já que este, começando pelas classes superiores, terminaria integrando as demais (inferiores). Esse desdobramento da teoria original de Okun ficou conhecido como a doutrina do *trickle down*, ou *trickle down economics*, e se relaciona fortemente aos desenvolvimentos da ideologia *laissez-faire* ou liberal.

23 *Trade-off* é um termo abundante na literatura sobre ciência econômica e remete à ideia de uma escolha que deve ser impreterivelmente realizada em benefício de um dos lados: não se pode escolher mais de um dos dois itens hipotéticos sem abrir mão do outro.

24 OKUN, Arthur (1975). *Equality and efficiency: the big tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.

As proposições apresentadas nos parágrafos acima foram combatidas pelos defensores do EBES, valendo destacar o Relatório Beveridge de 1942 e os trabalhos de Richard Titmuss da segunda metade do Século XX. Esses trabalhos, grosso modo, buscavam relacionar os múltiplos efeitos das políticas sociais sobre aspectos relevantes da economia, mas também compreendendo que sua adoção implicava em desdobramentos que extrapolavam o campo da economia em si. Célia Kerstenetzky (ibid) aponta que, mesmo dentro da própria teoria econômica (território relativamente dominado pelos axiomas liberais), têm surgido estudos relevantes nas últimas décadas que puseram o cânone ortodoxo em posição frágil: “novos modelos e pesquisas empíricas – novas bases de dados e novas hipóteses testáveis – não corroboraram a tese do *trade off* formalizada por Okun (e informalmente utilizada pelos economistas desde priscas eras)” (p.132).

As pesquisas empíricas citadas pela autora vão na direção de uma “redistribuição eficiente”²⁵. Dentro dos debates propriamente da teoria econômica, essas teorias, apesar de adotarem os axiomas usuais do comportamento econômico racional e auto interessado, não reconhecem a plena eficiência dos mercados²⁶. No sentido da teoria econômica, afirmar que um mercado é plenamente eficiente implica em reconhecer que (i) não existem barreiras à entrada (qualquer agente econômico pode ofertar ou demandar produtos nesse mercado); (ii) as informações são completas (qualquer agente pode ter acesso a todas as informações disponíveis); e (iii) as expectativas são homogêneas (FAMA, 1970). Essa visão foi criticada inicialmente por Shiller (1981) baseando-se em evidências empíricas sobre a formação de preços, e posteriormente por outros autores, que apontaram diversas questões que impediriam que os mercados funcionassem da maneira descrita acima. As teorias da redistribuição eficiente citadas dão conta principalmente que há barreiras ao acesso a diversos tipos de recursos que dificultam ou mesmo impedem que a participação em mercados seja homogênea para todos os que assim o desejam (KERSTENETZKY, 2011). Os principais exemplos de mercados que não seriam eficientes são o de crédito e o de seguros; o primeiro porque a taxa de juros (“preço” do crédito) não se comporta como um preço

25 Nesse momento, os seguintes trabalhos são citados: i) AGHION, Philippe, GARCÍA-PENALOSA, Cecilia e CAROLI, Eve. (1998), *Inequality and Economic Growth*, in P. Aghion e J. Williamson (eds.), *Growth, Inequality and Globalization*. Cambridge, Cambridge University Press; ii) BENABOU, Roland. (1996), *Inequality and Growth*, in B. Bernanke e J. Rotemberg (eds.), *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, MA, MIT Press; e iii) ALESINA, Alberto e PEROTTI, Roberto (1996). *Income Distribution, Political Instability, and Investment*. *European Economic Review*, vol. 40, pp. 1203-1228.

26 Esse é um ponto particularmente sensível, pois o modelo de “homem econômico” (*homo economicus*) foi construído historicamente pela ciência econômica moderna como forma de respaldo a um determinado comportamento que deveria supostamente ser o “padrão”. A partir de uma perspectiva crítica, seria possível afirmar que essas teorias contém implicações éticas (apesar de se pretenderem neutras) já que o comportamento aceito seria aquele onde, a princípio, maiores níveis de consumo aumentam a “utilidade” (ou satisfação) de um ser humano. Esse debate será melhor detalhado em outro momento do trabalho; aqui estamos apenas apontando que a adoção desse modelo não poderia ser feita, a partir da nossa visão, sem expor os questionamentos a ele dirigidos.

comum já que depende do risco envolvido num empréstimo²⁷, já com relação aos seguros a literatura argumenta principalmente no sentido da existência de risco moral e seleção adversa.

Há outras correntes que irão questionar os pressupostos comportamentais, notadamente a economia dos incentivos tentando apontar sua incapacidade de dar conta de comportamentos teoricamente inesperados:

Quando recipientes pobres de benefícios públicos respondem ao recebimento dos benefícios não diminuindo, mas aumentando sua participação no mercado de trabalho, é a própria hipótese de trabalho como desutilidade ou desprazer da teoria econômica padrão que é colocada em questão. A ação motivada por forças outras que não os incentivos pecuniários foram formalizada pela teoria da agência de Amartya Sen (1992)²⁸, segundo a qual o indivíduo é capaz de agir em resposta a interesses diversos e valores, não apenas atendendo ao seu interesse direto. (KERSTENETZKY, 2011, p.133)

Outro ponto relevante pertinente a essa discussão é a possibilidade que existe de as políticas sociais integrarem um projeto maior de desenvolvimento. O caso da Alemanha de Bismarck brevemente discutido no final da seção 1.1 deste trabalho poderia figurar como exemplo. Sem querer nos posicionar de maneira favorável ou contrária, parece nos que nesse caso, a política social foi utilizada para minar o apoio dos operários ao movimento socialista e impulsionar o projeto de industrialização exitoso do país. Em uma perspectiva mais ampla, Kerstenetzky (ibidem) argumenta que em outros países e regiões do mundo a política social também teria sido empregada de forma similar. Sem deixar de considerar a heterogeneidade dos processos, esse teria sido o caso da Escandinávia, da Ásia e também da América Latina. As duas últimas teriam, segundo a autora, partido de uma “orientação seletiva”, direcionando a proteção social aos agentes protagonistas do processo de desenvolvimento (trabalhadores industriais, trabalhadores urbanos e funcionários públicos). Enquanto isso, a Escandinávia teria trilhado um caminho mais “inclusivo”, abrangendo outros grupos sociais e sendo mais exitosa no que tange a integração social, tendo sido possibilitada graças a uma conjuntura política específica²⁹.

Chang (2002) em contribuição elucidativa sobre o tema traz o olhar para as políticas sociais no papel do crescimento econômico na região do leste asiático. Ele argumentou que há uma

27 Não bastaria, nesse caso, aumentar o 'preço' (taxa de juros) devido a um excesso de demanda, já que isso envolveria conceder crédito a projetos mais arriscados, o que poderia terminar por reduzir a lucratividade total da instituição financeira (devido a redução do valor total de empréstimos que foram originalmente realizados); isso levaria a um cenário geral de restrição ao crédito, em virtude do comportamento conservador dos emprestadores (STIGLITZ E WEISS, 1981)

28 SEN, Amartya (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.

29 É citado na literatura a aliança que os socialistas fizeram nesses países com os setores rurais, formando uma coalizão majoritária que permitiu maiores mudanças sociais e econômicas (FLEURY, 1994; KERSTENETZKY, 2011)

compreensão equivocada por parte de autores no ocidente que apontam os países da região como exemplo de êxito econômico sem a realização de políticas sociais. Seu ponto é que as políticas de ajuste defendidas por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) possuem consequências sérias e não podem ser adotadas sem o fortalecimento de uma “rede de amparos” para os mais vulneráveis.

Integrar a política social a um projeto maior de desenvolvimento é uma visão também compartilhada por Mkandawire (2001)³⁰. Segundo o autor,

a política social deveria ser concebida envolvendo sobretudo as preocupações com o desenvolvimento social, e também como um instrumento chave que deve funcionar em conjunto com a política econômica com a finalidade de garantir um desenvolvimento igualitário e socialmente sustentável. (p.01)³¹

Ele também expressa preocupação com um ponto relevante na discussão aqui travada: a permanência de um quadro onde a política macroeconômica é sempre pensada em primeiro lugar, restando à política social dedicar-se as consequências sociais da adoção daquelas. Essa é uma visão muito comum na literatura sobre política macroeconômica, e pode se relacionar com um aspecto metodológico da ciência econômica moderna, qual seja: a tentativa de apartar a realidade econômica das realidades social, política, cultural, etc. Essa especificamente é uma discussão longa e não trataremos dela nesse momento do trabalho. O ponto aqui é compreender que em muitos contextos a política macroeconômica não pode ser mudada de forma fácil.

Buscando situar melhor historicamente a discussão, retornamos para a década de 1990 na América Latina. A região convivia com problemas econômicos graves, principalmente alta inflação e endividamento externo, ao que diversos governos com orientações ideológicas mais ou menos semelhantes foram eleitos buscando realizar mudanças no quadro geral tocando principalmente nesses pontos. A reconfiguração da hegemonia global conferida aos Estados Unidos iria se materializar no Consenso de Washington para a economia, que propunha medidas de liberalização da economia e privatizações para lidar com a situação apresentada. Diante disso, distintas políticas de estabilização mais ou menos rigorosas, a depender do caso, foram adotadas.

No início do próximo capítulo será possível nos atermos a esses pontos de forma um pouco mais detalhada para o caso brasileiro. Importa sublinhar neste momento da argumentação que em

30 O trabalho citado expressa a visão do Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento social (UNRISD na sigla em inglês). Thandika Mkandawire era o seu coordenador geral no momento que escreve o referido trabalho.

31 No original: *Social policy should be conceived as involving overall and prior concerns with social development, and as a key instrument that works in tandem with economic policy to ensure equitable and socially sustainable development.*

muitos casos a conjuntura internacional e a forma como cada país se insere no sistema-mundo cerceiam as alternativas possíveis em matéria de política macro e política social. As economias localizadas na periferia do capitalismo possuem níveis maiores de vulnerabilidade externa³² levando-as a sentirem com mais força os efeitos das turbulências internacionais (MINSKY, 1982). Embora no caso brasileiro o quadro social tenha se agravado, principalmente com relação ao alto desemprego e o início do processo de desindustrialização amplamente debatido pela literatura recente em economia brasileira, as consequências dos planos de estabilização foram ainda mais graves em países como a Argentina. O país adotou um regime muito severo e sofreu grande instabilidade social e política, chegando a ter cinco presidentes diferentes em um intervalo de onze dias.

Nesse momento da dissertação, tomamos a liberdade de resgatar o debate sobre a questão social que iniciou este capítulo buscando abordar o tema na contemporaneidade. Mauriel (2010) identificou, a partir de programas focados na pobreza, transformações recentes importantes na intervenção estatal na área social no Brasil mas que remeteriam também a uma situação global em mudança. A argumentação da autora vai no sentido de que a retomada vigorosa deste tipo de programas se insere num contexto mais geral de desobrigações do Estado, onde o setor privado e o assim chamado “terceiro setor”³³ passam a assumir mais responsabilidades no campo social. Ao mesmo tempo, a trajetória histórica em direção a noção de “seguridade social”, que teria marcado grande parte do Século XX, perde espaço para uma ação do Estado focada na pobreza. Nesse contexto, é relevante ressaltar ainda o caráter *isolado* que a pobreza vem sendo tratada com relação à dinâmica mais geral da produção e divisão de riquezas (fazendo com que o *trabalho* deixe de ser o centro ordenador das políticas sociais), sendo pertinente destacar também que:

(...) as leituras instrumentais da pobreza despolitizam a questão social e a própria ação política. É um plano de fuga que nega os vínculos entre política econômica e política social, relativiza as expressões da questão social no aqui e agora e magnifica uma representação de pobreza que desterritorializa a questão social, pois a definição de pobre e da pobreza pode ser calculada por fórmulas pré-definidas e índices que se encaixam em qualquer parte do mundo. (MAURIEL, 2010, p.175)

Dentro desse quadro de crescente focalização das políticas sociais no Brasil, em um período histórico que vigora a Constituição de 1988, que preconiza a adoção de “políticas destinadas a assegurar direitos e o caráter universalista dos mesmos” (WERNECK VIANNA, 2008 *apud*

32 MINSKY, H. P. (1982). *Inflation, recession and economic policy*. New York: M. E. Sharpe.

33 O terceiro setor relaciona-se às “Organizações Não-Governamentais” (ONGs) e, mais atualmente às “Organizações da Sociedade Civil para o Interesse Público” (OSCIPs).

MAURIEL, 2010, p.174), passa a ser defendido por uma série de estudiosos um *mix* de políticas universais e focalizadas como sendo a forma de intervenção na questão social que melhor alocaria os recursos públicos. Kerstenetzky (2006) fez a defesa desse *mix* argumentando que seria necessário nortear o debate sobre focalização *versus* universalização a partir de concepções prévias de justiça social. Ela defende que nem sempre a focalização estaria associada a noções residualistas de justiça, ao passo que a universalização não levaria automaticamente a garantia de direitos sociais, forma como em geral o debate se colocaria na discussão brasileira. A partir disso, ela desenvolve, rejeitando a noção de “justiça de mercado”³⁴, de que a adoção de políticas focalizadas combinadas com outras universais seria o ideal para lidar com casos e situações específicas, onde se situariam, talvez, exemplos cabíveis à realidade brasileira.

Werneck Vianna (2009), por sua vez, apresenta a referida combinação de políticas desenvolvida acima como “liberal revisitada”. Isso porque, ao apontar “como objetivo primordial da ação pública a ampliação das oportunidades para que todos possam caminhar pelas próprias pernas” (p.09), essa concepção encontraria como solução a convivência entre políticas focalizadas e universais, rejeitando em parte o minimalismo de sua matriz (concepção liberal propriamente dita). Embasando-se nas teorias de “funcionamentos e capacidades” de Amartya Sen (2010)³⁵, que encontra correspondências no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, a concepção “liberal revisitada” ganha espaços cada vez mais sólidos e amplos a partir da década de 1990. Essa visão apresenta-se como opositora da visão liberal (“clássica”) ao mesmo tempo que propõe transformações substanciais para o Estado de bem-estar social, que seriam também convenientes pois reduziriam os custos do ente público com a área social. Ao propor a referida combinação de políticas, ao mesmo tempo em que se estabelece politicamente de forma definitiva no plano global no Século XXI, essa concepção pretende superar de uma vez por todas a controvérsia focalização – universalismo, criando um ambiente de unanimidade.

Ponto relevante para o qual Werneck Vianna (ibid) atenta em seu trabalho é a concepção de questão social que subjaz à teoria ‘liberal revisitada’, qual seja, a redução da questão social à pobreza:

Ora, como observa Castel (1999), a “*questão social* é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”. Pode ser a pobreza como pode ser o conflito de classes. Ou seja, adquire formas diversas, no **plano da realidade**, em diferentes condições

34 A noção de “justiça de mercado” trabalhada pela autora estaria associada aquela primeira forma de política social elaborada conceitualmente por Titmuss (1974) que se encontra expressa na seção 1.1, página 11 deste trabalho.

35 SEN, Amartya (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 461p.

históricas, sistêmicas, etc; e demarca-se, **no plano da reflexão**, sob a égide da adoção de uma dada vertente de análise. Do entendimento reducionista de que a questão social é a pobreza (uma potente premissa teórica) decorre a aceção de que política social tem por função proteger os pobres, o que está longe de alinhar em concordância os cientistas sociais. Para Polanyi, por exemplo – premissa que é ratificada por Castel (1999) - as ações governamentais de cunho social (voltadas ou não apenas para os pobres) têm historicamente por função proteger a sociedade como um todo dos riscos que a expansão do mercado acarreta, em particular das desigualdades que, no limite, ameaçam a própria integridade do tecido social. Em fina sintonia com aquelas premissas, se insinua, levemente irônica, uma outra: política social, como política para os pobres e portanto de natureza assistencial, se associa à bondade. Esse insidioso entendimento, que obviamente se contrapõe aos de Polanyi e Castel, enunciados acima – e que, aliás, contraria todos os clássicos da teoria política desde Maquiavel -, possibilita a seus seguidores desconsiderar como sociais outras políticas fundamentais para o enfrentamento da questão social, como transportes, saneamento, e, muito especialmente a previdência social (p.17).

Evidentemente que reflexões dessa profundidade abrem espaço para inúmeras outras discussões e problematizações teóricas pertinentes ao assunto aqui tratado. Contudo, não iremos nos alongar nessas controvérsias, julgando, entretanto, que citar e contextualizá-las é fundamental para a construção da abordagem sobre uma política social contemporânea, que é o que se pretende nesse trabalho. Neste capítulo tentamos construir uma visão sobre a política social que observe a complexidade do tema, sem evidentemente conseguir abordar de forma plena um tema como esse amplamente debatido em todo o mundo. No capítulo seguinte permanecemos no mesmo assunto, buscando, todavia, trazer uma retrospectiva histórica das políticas sociais no Brasil para em seguida abordar a proposta política da economia solidária.

CAPÍTULO 2

POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E A ECONOMIA SOLIDÁRIA

O início deste capítulo busca trazer a discussão sobre as políticas sociais para o caso brasileiro, observando suas características a partir de sua evolução histórica. O percurso que irá demarcar este campo de ação do Estado se dá de forma notoriamente diferente em regiões periféricas do capitalismo em comparação com as centrais. Dessa forma, sem deixar de reconhecer a relevância de casos já exaustivamente estudados no âmbito internacional, pretendemos abordar como se configuraram os arranjos institucionais que estruturaram as políticas sociais brasileiras.

Em seguida nos debruçamos sobre a temática da economia solidária, abordando desde as suas proposições mais teóricas até as suas formas de ação prática. Apesar de também dar voz a críticas que são feitas a esse objeto, a ideia é fazer um debate sucinto de apresentação do tema, pois o Proninc encontra-se fortemente relacionado às premissas de ação da economia solidária. Após esse desenvolvimento, torna-se necessário também observar a inserção da temática da ES como política pública em diferentes níveis federativos a partir da década de 1990 no país. Considerando o caso estudado, trataremos como marco relevante no assunto a SENAES na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A abordagem exploratória servirá como mais um subsídio para complementar o debate para o assunto principal que é o Proninc. Antes de apresentar o programa com mais detalhes no terceiro capítulo, é importante compreender a trajetória da economia solidária e de suas políticas públicas. É relevante também compreender a conjuntura política do país nesse sentido já que, atualmente, o espaço institucional que abrigava essas ações encontra-se em processo de desmonte.

2.1. As políticas sociais no Brasil

Nesta seção pretende-se traçar um histórico das políticas sociais no Brasil, tentando estabelecer um pano de fundo mais adequado para a discussão do caso estudado, uma vez que a bibliografia sobre políticas sociais frequentemente aborda os países centrais do capitalismo. De modo geral, as trajetórias das políticas sociais nas regiões periféricas do mundo se deram de modo distinto da forma vista nas nações frequentemente categorizadas como “desenvolvidas”. Apesar das ressalvas, um primeiro elemento desse debate é compreender que os países que demoraram mais adotar estas políticas muitas vezes o fizeram baseando-se nas experiências que haviam se comprovado eficazes em outros contextos. Portanto, pretende-se aqui aprofundar nas peculiaridades do caso brasileiro bem como compreender as especificidades que levaram o país a dispor dos

mecanismos de proteção social que existem atualmente.

A partir da bibliografia consultada, é possível notar que existe uma relativa concordância com relação a alguns marcos temporais para as políticas sociais no Brasil. Grosso modo, seriam eles: (i) década de 1930 (Constituição de 1934 e Estado Novo); (ii) retomada democrática e ascensão populista (1945-1964); (iii) instauração do regime ditatorial civil-militar em 1964; e (iv) redemocratização/Constituição de 1988 (DRAIBE, 1993; 2002; RIZOTTI, 2001; MEDEIROS, 2001). Evidentemente há discordâncias entre os autores quanto à classificação; esta apresentada acima, no entanto, serve mais como recurso didático do que como uma tentativa de simplificar o debate. Vale destacar também que, não sendo o objetivo principal da dissertação desenvolver a temática das políticas sociais no Brasil, esta seção serve ao propósito de contribuir em uma melhor contextualização as ações do Proninc que serão apresentadas do capítulo 3. Outra controvérsia recorrente na literatura que esta seção não pretende discutir é se existe ou existiu em algum momento um Estado de Bem-Estar Social no Brasil³⁶.

2.1.1. A estruturação da agenda social no Estado brasileiro

É somente na década de 1930 que ocorreriam transformações no papel desempenhado pelo Estado no campo de direitos sociais no Brasil. Medeiros (2001) destaca que, antes disso, “os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa e tratados basicamente pelo aparato policial” (p.09). A Constituição de 1934 é a primeira a dedicar um capítulo específico para tratar da ordem econômica e social, sendo também a pioneira na definição de responsabilidades do Estado na área social (RIZOTTI, 2001).

Contudo, os avanços trazidos pela Carta Magna de 1934 praticamente não tiveram efeito prático, pois o golpe de 1937, perpetrado por Getúlio Vargas, acabou por estabelecer uma nova Constituição, editada ainda no mesmo ano, que “apresentava grandes retrocessos no que tange às liberdades políticas e aos direitos sociais dos cidadãos” (ibid, p.44). O período que ficou conhecido na história brasileira como Estado Novo (1937-1945) foi marcado por um padrão de política social notadamente corporativista. O compromisso estabelecido pelo Estado nesse período se restringia a grupos estratégicos de trabalhadores que compunham o núcleo do desenvolvimento capitalista

36 A temática dos *welfare states* é amplamente controversa na bibliografia não só no Brasil mas em todo o mundo. Existe uma linha de pensamento (orientada principal, mas não somente, pela análise marxista) que rejeita a noção de que é possível aplicar o conceito de Estado de Bem-Estar Social para além dos países que se configuraram como centrais do capitalismo ao longo do Século XX. Alternativamente a essa visão, existem pensadores brasileiros que irão partir de uma concepção ampliada do conceito de EBES, onde o que iria variar seriam os períodos de adoção de medidas em direção a ele. Esse segundo grupo pode ser representado principalmente pelos trabalhos de Sônia Draibe (1993; 2002), Marcelo Medeiros (2001), Célia Lessa Kerstenetzky (2013), dentre outros.

brasileiro; dessa forma, “trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos não organizados (...)” acabaram por ser “sistematicamente ignorados nesse processo” (MEDEIROS, 2001, p.11).

Dado esse contexto:

(...) as ações das políticas sociais desenvolvidas terão caráter apenas incipiente, servindo prioritariamente como método de controle dos movimentos sociais emergentes e de reafirmação da legislação social corporativa, incorporando de forma parcial e controlada as reivindicações populares, através de procedimentos clientelistas na relação entre o Estado e os setores organizados da sociedade civil (RIZOTTI, 2001, pp.44-45).

É preciso reconhecer, contudo, que esse foi o momento onde o Brasil definiu e implementou as bases do seu sistema moderno de seguridade social, que permaneceriam inalteradas até pelo menos 1966 (DRAIBE, 1993). Alguns pontos específicos como a Consolidação das Leis Trabalhistas (1943) permanecem até os dias atuais como referência legislativa para a regulação das relações de trabalho³⁷. Outro ponto marcante desse período citado na bibliografia foi a forte centralização das políticas sociais, que se tornaram atribuição quase que exclusivamente do ente federal.

Há também uma leitura que corrobora a tese da política social como elemento de reintegração social após a primeira onda de fragmentação do tecido social trazida pela instalação do capitalismo industrial (apresentada na seção 1.1). Se a política social teria sido introduzida de forma mais geral na Europa dos Séculos XVIII/XIX, no Brasil ela surge no período de mais intensa industrialização que é justamente a partir dos anos 1930. O pacto conservador instaurado por Vargas poderia, sem perder-se de vista todas as consideráveis diferenças conjunturais, ser comparado com o seguro social bismarckiano, no sentido de que buscou disciplinar a classe trabalhadora e aumentar a coesão em torno do processo industrializante com vistas a elevar o crescimento econômico.

Outra reflexão interessante que diz respeito tanto ao caso brasileiro nesse período inicial como ao pensamento geral sobre políticas sociais é trazida por Medeiros (2001):

Nos casos em que a burocracia dispõe de autonomia em relação ao governo, há maior possibilidade de que programas redistributivos que vão de encontro aos interesses das classes dominantes sejam implementados. No Brasil, todavia, os funcionários públicos constituíam um grupo comprometido com o governo e, portanto, resistente à ideia de realizar coalizões políticas com determinados

37 Vale notar que desde a década de 1990 diversos governos brasileiros enviaram propostas de mudanças na legislação trabalhista para as casas legislativas (Congresso e Senado). Somente em 2017 o governo de Michel Temer consegue realizar essas alterações através da Lei Nº 13.467/2017, sendo as principais relativas a: férias (maiores possibilidades de fracionamento); jornada de trabalho (possibilidade de ser até de 12h em um dia); tempo na empresa (atividades como alimentação, higiene pessoal e interação entre colegas não são consideradas parte da jornada de trabalho); pausa na jornada (tempo mínimo para almoço reduzido de 1h para 30min); remuneração por produção (nesta modalidade o empregador não é obrigado a pagar o mínimo da categoria; dentre outros pontos.

setores do movimento de trabalhadores e promover gastos sociais progressivos em detrimento de seus interesses corporativos (p.12).

O ano de 1945 foi marcado por eventos de grande monta no cenário mundial, sendo o mais importante deles o fim da Segunda Guerra. Com o fim dos regimes ditatoriais na Itália, Alemanha e Japão, crescia a pressão política pela retomada pela democracia no Brasil. Com a saída de Getúlio Vargas, neste mesmo ano foi convocada uma nova Assembleia Constituinte que ficou responsável por redigir a nova Constituição em 1946. Portanto, o período que vai desse ano até 1964 ficaria conhecido como fase de “democracia populista”, isso porque a característica populista das políticas do período teria sido herdada do período anterior (Estado Novo) onde o governo central tutelava os movimentos sociais e as formas de representação popular. No entanto, era uma tutela parcial já que, em se tratando de um período de democracia formal, não era mais possível (como anteriormente) agir sobre as organizações populares de forma mais autoritária (RIZOTTI, 2001).

A atuação dos trabalhadores organizados também cresceu no período: a greve geral de 1953, que teria chegado a paralisar 300 mil trabalhadores, reafirmou o direito de realização de greves e conseguiu alguns avanços em questões como a organização sindical e a reforma ministerial (que levou João Goulart para o Ministério do Trabalho). No entanto, a extensão desses direitos era de algum modo limitada. Medeiros (2001) remetendo-se a um estudo realizado por James Malloy³⁸ observa que em 1960 a população segurada (pela Previdência Social) era somente 23% da PEA e 7,3% da população total³⁹.

Portanto,

(...) no que diz respeito a beneficiários, benefícios e instituições, há um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado. É possível afirmar, em consonância, que o caráter redistributivo do Welfare State brasileiro foi reduzido. Além da limitação em termos dos grupos atendidos, a seguridade social baseava-se mais em um sistema de redistribuição horizontal (entre indivíduos de um mesmo grupo) do que de redistribuição vertical (entre diferentes grupos). Uma das razões para isso eram os critérios de elegibilidade e provisão de benefícios. Uma parte significativa dos programas (em especial os que não possuíam caráter assistencialista) pressupunha a concessão de benefícios na medida da contribuição prévia para o sistema, tratando-se, obviamente, de um mecanismo incapaz de romper a inércia das desigualdades (MEDEIROS, 2001 *apud* Malloy, 1979, p. 14).

Rizotti (2001) avança na crítica ao período observando que:

No final das contas, embora superasse a tradicional resposta da força repressiva

38 MALLOY, James M. (1979). *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

39 Os números são: em 1950 população segurada 20,8% da PEA e 6,8% da população total; 1960 23% da PEA e 7,3% da população total; e 1970 27% da PEA e 9% da população total.

para as demandas sociais da população, a forma de tratamento da questão social pelos governos democráticos populistas veio acrescentar-lhe uma das características determinantes da questão social no Brasil, a saber, o caráter corporativo da expansão dos direitos sociais no país. Devemos ressaltar, porém, que tal característica não surgiu nas políticas sociais brasileiras a partir do período populista. Os fundamentos do corporativismo na política social brasileira remontam ao período do Estado Novo (p. 47).

Dessa forma, se por um lado a democracia formal impulsionava a organização de movimentos sociais que estruturavam as demandas da sociedade civil, por outro a resposta do Estado se mostrava insuficiente, em virtude do padrão corporativista de incorporação de demandas sociais que vinha se cristalizando por décadas como prática dos gestores públicos brasileiros. O início dos anos 1960 foi de grande convulsão social no país; os movimentos sociais vinham ganhando força desde a retomada democrática, no entanto, dada a extensão das mobilizações por reformas, houve rápida reação dos setores conservadores da sociedade. Esta ocorreu principalmente através da “legitimação de organismos institucionais que funcionariam como porta-vozes do pensamento conservador e de iniciativas de mobilização de forte apelo moral, que tinham por propósito opor-se às propostas reformistas” (ibid, p.48).

O resultado desse embate seria a derrubada do governo constitucional em 1964 e a instauração de um violento regime ditatorial civil-militar. Essa ruptura marcaria também uma nova fase da política social no Brasil. Draibe (1993) chegou a propor a expressão “transformação radical” (p.20), pois seria nesse momento histórico que efetivamente teriam se organizado os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação). Apesar da conjuntura de autoritarismo, violência, censura e da “perversa estrutura de emprego e salário vigente” (p.24), a autora defende que houve, em alguma medida, uma superação da forma fragmentada e socialmente seletiva dos períodos anteriores, abrindo espaço para algumas tendências universalizantes, “mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura” (p.20). De uma forma geral, do ponto de vista desse referencial teórico existe em algum nível um acordo quanto ao aumento da cobertura das políticas sociais do período ditatorial.

Rizotti (2001) apresentará alguns questionamentos relevantes com relação ao aspecto da expansão da cobertura:

Basicamente, essas mudanças estiveram direcionadas para fornecer respostas às reivindicações que impulsionavam os movimentos populares de contestação ao regime, propondo, de um lado, a ampliação qualitativa dos benefícios existentes – como, por exemplo, a extensão de direitos previdenciários a trabalhadores rurais e empregados domésticos – e, de outro, uma expansão quantitativa dos

serviços governamentais, que era apresentada ao público como solução para a universalização do acesso aos serviços de educação e, mais especialmente, de saúde e habitação. Não obstante a veiculação dessa imagem, o objetivo real de tais medidas era a limitação da base social dos movimentos populares emergentes, e seu resultado concreto consistiu na centralização expressiva das políticas de desenvolvimento, no acirramento do controle de seus serviços pela burocracia governamental e no recrudescimento das práticas clientelistas antes minimizadas com o encerramento do populismo (p.49).

Ela defende ainda que, dentro do arcabouço mais geral da gestão pública do período, a referida expansão serviria como o principal pretexto para a adoção de medidas com vistas a aumentar a capacidade financeira da União. Com relação ao aspecto do financiamento do Estado, Fagnani (1997) chamou atenção para o aspecto da “regressividade das políticas sociais do período”. Isso porque os governos do período autoritário se utilizaram de mecanismos que tornavam as políticas sociais mais dependentes do mercado já que seu financiamento dependia não dos recursos do Tesouro (natureza propriamente “fiscal”), mas de mecanismos próprios que direcionavam determinavam fundos a políticas sociais específicas⁴⁰.

Tal modo de funcionamento resultou em um baixo caráter redistributivo das políticas do período. Fagnani (ibid) defende que, dado o desenho institucional colocado, a redistribuição de recursos já desde o início não se configurava como uma prioridade do regime. Medeiros (2001) que enfatizou o papel redistributivo das políticas sociais em seu trabalho, argumentou em direção semelhante, chamando atenção para o fato de que “a iniciativa privada foi estimulada a assumir papel importante nos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação” (MARTINE, 1989 *apud* MEDEIROS, 2001, p.15). Desse modo,

a privatização da política social criou uma tensão entre os objetivos redistributivistas (sic) e as necessidades do processo de acumulação. Se, por um lado, favoreceu sua expansão, por outro, tornou-a regressiva, transferindo recursos para estratos de maior renda. Em razão de sua maior capacidade de mobilização política e, portanto, de influenciar as decisões do poder público, esses estratos conseguiram orientar as políticas sociais de modo a atender a seus interesses políticos e particulares, produzindo ações ineficazes, ineficientes e regressivas (MEDEIROS, 2001, p.15)

A política social nesta etapa seria marcada por um caráter meritocrático, no sentido de agir como mecanismo de estratificação social, na medida em que definia políticas específicas para grupos sociais diferentes. De fato, o regime ditatorial civil-militar encontrava sua base de apoio entre as classes média e alta, o que tornava a adoção de políticas meritocráticas no mínimo

40 O autor se aprofunda, ao tratar desses assuntos, de temas complexos sobre gestão fiscal da União, cabendo aqui apenas citar os desdobramentos defendidos por ele originalmente.

convenientes (DRAIBE, 1993).

Já no final da década de 1970, o modelo de desenvolvimento perseguido pelo regime ditatorial começava a dar sinais de esgotamento. Se, por um lado, durante os anos do “milagre econômico” (1969-73), a despeito das altas taxas de crescimento econômico registradas, não lograram alcançar melhorias substantivas no campo social, com a crise internacional do petróleo em 1973 e a piora dos índices econômicos brasileiros nos anos seguintes as condições de vida da população iriam se deteriorar ainda mais.

O aumento do desemprego e da miséria ocorrido no período de 1979 a 1983 ampliou o já dramático quadro de carências sociais: desnutrição, profusão de doenças endêmicas, baixa taxa de escolarização, favelização da população urbana e aumento da mortalidade infantil nas áreas mais carentes. Em face do aumento das demandas sociais, a oferta de bens e serviços públicos revelou-se aquém das necessidades, ampliando o déficit social (MEDEIROS, 1989 *apud* RIZOTTI, 2001, p. 50).

O início da década de 1980 marcaria, portanto, a crise do regime ditatorial instaurado em 1964. Enquanto os movimentos sociais demandavam melhorias nas condições de vida das classes subalternas, a resposta do regime à deterioração do cenário econômico ia na direção de aprofundar ainda mais os problemas vividos pela população. Isso porque perseguiu-se uma política de ajuste fiscal duríssima, sob a justificativa de que o governo já não contava com recursos para sustentar as políticas sociais propostas anteriormente. A insatisfação de largas parcelas da população crescia e, com o processo de abertura, os partidos políticos de oposição ao regime começavam a obter vitórias no âmbito da política institucional, aumentando ainda mais a pressão pela retomada da democracia no país.

Sobre o longo processo que vai do início da industrialização no Brasil (1930) até o final da década de 1970, Draibe (2002) listou algumas das principais insuficiências das políticas sociais, sendo elas:

i) a fraca capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso social um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais e grupos urbanos pobres; ii) seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais, do mesmo modo que foram praticamente nulos os seus efeitos sobre os resistentes bolsões de pobreza (...); iii) no plano dos benefícios dispensados, os programas e as políticas abrigaram e reforçaram privilégios, mesmo quando presididos por concepções e definições universalistas; e, iv) a sua dinâmica de crescimento tendeu a pautar-se por forte dissociação entre os processos de expansão quantitativa e a melhoria da qualidade dos bens e serviços sociais prestados (p.05).

A partir de 1985, com o término formal do período autoritário se inicia um período das mais diversas reformas no âmbito do Estado, nas quais se incluíam, evidentemente, as políticas sociais. É consenso entre os autores consultados o reconhecimento da Constituição de 1988 como um marco de alta relevância na temática que aqui está sendo tratada. Draibe (ibid) colocou que o reordenamento das políticas sociais deveria responder em boa medida às demandas de maior equidade, ou pelo “alargamento da democracia social” (p.06).

Outros pontos chave que as reformas buscavam tocar segundo a autora seriam: *a melhora da efetividade das políticas*, tendo em vista que já se apresentava um nível de gasto no setor que não condizia com os resultados apresentados; e *descentralização, maior transparência e accountability dos processos decisórios*. O período ditatorial caracterizou-se por uma implementação de políticas muito pouco transparentes e que contavam com baixa participação social; essas últimas três ideias destacadas na frase anterior iriam reforçar então o conteúdo de *participação social* que seguia a direção da democratização do Estado brasileiro (ibidem). Em direção semelhante, Fagnani (1997) apontou que os planos de ação governamental priorizavam o resgate da “dívida social”. As políticas econômicas de ajuste recessivo e o crescente movimento por eleições diretas impulsionaram o agravamento da questão social no período anterior, ao que a nova agenda de reformas buscou responder com, além da restauração da democracia formal no país, uma rejeição da subordinação da política social à política macroeconômica. Nesse ínterim, ele destaca um documento oficial do período, onde encontra-se expresso a busca por um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado “na firme deliberação política de condicionar as opções macroeconômicas às prioridades sociais inadiáveis” (SEPLAN, 1985 *apud* FAGNANI, 1997, p. 215).

Draibe (2002), buscou sintetizar as principais mudanças trazidas pela nova Constituição, que seriam:

i) a ampliação e extensão dos direitos sociais; ii) a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; iii) um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; iv) a universalização do acesso e a expansão da cobertura; v) a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; vi) maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais (2002, p.05).

No que tange a questão das relações de trabalho, outras importantes mudanças foram introduzidas, tais como a redução da jornada de trabalho, a extensão da licença maternidade, a introdução de um pagamento adicional para férias, a extensão de 12 para 14 anos da proibição ao trabalho, dentre outras medidas.

Apesar do aparente sucesso das iniciativas reformistas, Fagnani (1997), identifica, já desde 1987, uma outra agenda paralela àquela que preconizava “ações assistenciais tópicas, pulverizadas e permeáveis à cooptação fisiológica e clientelista” (p.220). Esse movimento, cristalizado no executivo federal, funcionava como uma resposta conservadora à grande onda de reformas promovidas pelos setores progressistas que rapidamente vinham ganhando espaço na política institucional desde o fim do período autoritário. A explicação para a força desses setores encontra-se também no fato de que o processo de retomada democrática no país, apesar do importante movimento de massas que existiu e não deve ser subestimado, “sela um pacto conservador interelites e expressa seu caráter 'negociado' e 'pelo alto’” (p.219).

Draibe (2002) salienta que:

(...) as diretrizes igualitárias e universalistas que legitimamente orientaram os ensaios de mudanças, embora transpostas para o texto constitucional, não foram ainda assim suficientemente fortes para enfrentar a apropriação privilegiada dos recursos por categorias sociais particulares. Foi portanto sob o signo de forte frustração que se fechou aquele primeiro ciclo reformista (p.07).

As eleições de 1989 expressariam, grosso modo, a disputa entre os dois grupos políticos citados no parágrafo anterior; e com a vitória da coalizão de centro-direita ao executivo federal, o processo de contrarreformas se intensificaria. Se no plano internacional o Consenso de Washington, o fim do socialismo real, dentre outros eventos impulsionaram a adoção de medidas de cunho neoliberal, no cenário interno a frustração das expectativas em torno dos planos econômicos heterodoxos e a deterioração do quadro macroeconômico reforçou o discurso conservador do governo Collor.

Em linhas gerais, as ações desse período se caracterizariam, segundo Fagnani (ibid), por, além da tentativa de “obstaculizar à consumação dos novos direitos constitucionais no campo social formalmente assegurados pela Carta de 1988”, também por um “*vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática da política social*” (p.225) sem precedentes até então. O autor utiliza o termo “implementação truncada” para esses anos (1990-92) pois o *impeachment* sofrido pelo presidente Fernando Collor teria dificultado em alguma medida a adoção da agenda de contrarreformas.

2.1.2. A agenda social diante da estabilização monetária e do neoliberalismo

O período entre 1995-2002 observaria novas reformas nas políticas sociais marcadas por um esforço significativo em melhorar e reforçar as instituições públicas responsáveis por elas,

chegando-se a resultados importantes na educação (acesso ao ensino fundamental) e saúde (atenção básica para os mais pobres) (DRAIBE, 2002). No entanto, se o sucesso anti-inflacionário foi capaz de produzir impacto imediato reduzindo a pobreza, as altas taxas de desemprego e a ausência de uma política de valorização do salário mínimo contribuíram para agravar as condições gerais de vida. Kerstenetzky (2012) observou também que houve redução da participação relativa dos gastos sociais frente ao gasto público total no período⁴¹. Ainda um outro ponto problemático segundo a autora foi manter a ideia de atrelar o gasto social ao crescimento econômico.

De forma geral,

(...) a análise de medidas e orçamentos evidencia a prioridade dada não à expansão do gasto, mas à sua “recalibragem”, buscando maior eficiência e racionalidade, negligenciando, porém, deficiências de cobertura e de equidade vertical entre segmentos incluídos e excluídos cuja superação demandaria maiores despesas (KERSTENETZKY, 2012, p.221).

Apesar de ser um indicador muito importante, contudo, o gasto público social não pode ser o único fator de análise. Avançando um pouco na discussão dentro da bibliografia consultada, Draibe (2002) argumentou que, de uma forma ou de outra, as políticas sociais do período ficaram muito aquém do esperado, ainda mais considerando-se a *relativa* estabilidade econômica e política que no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) já haviam sido conquistadas. Ela chamou atenção para o fato de que o período mostrou “os duros limites em que esbarra a política social, mesmo quando esta parece ter se dissociado relativamente dos rumos de uma política macroeconômica pouco disposta a preservar os ganhos sociais do passado” (p.08-09). Fagnani (2005) contudo, argumenta que foi justamente a política macroeconômica do período que teria solapado a capacidade do Estado de realizações na área social. Analisando desde o ano de 1993 (quando o então futuro presidente se tornava ministro da fazenda), ele argumenta:

(...) houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela notável desorganização do mundo do trabalho e seus efeitos sobre o emprego e a renda. Em grande medida, esse movimento foi consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real.

Em segundo lugar, a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado minou as bases financeiras e institucionais do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral; e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num

41 Esse dado se torna ainda mais relevante ao percebermos, conforme o estudo da autora, que o gasto público social como parte do gasto público total cresce no período 1980-2012, no agregado.

curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização sem precedentes das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas de governo, estreitaram-se drasticamente.

Nesse cenário, as possibilidades de manter-se o patamar do gasto social federal alcançado em virtude das conquistas sociais de 1988 foram substancialmente restringidas. A degradação das finanças públicas constituiu-se num dos principais indutores das contramarchas impostas ao Estado Social esboçado no final dos anos 80, suprimindo direitos sociais e ameaçando a frágil cidadania conquistada (p.416).

Deve se considerar, todavia, que apesar da relativa estabilização (que só foi conquistada graças a elevados sacrifícios) no quadro macroeconômico, o Brasil não vivia exatamente um momento fácil. O alto endividamento externo e a hiperinflação, oriundos do fim do regime autoritário e também influenciados pela conjuntura externa de grandes transformações e incertezas forçaram diversos países da América Latina a lançar mão de programas ortodoxos de estabilização monetária^{42 43}. Se por um lado, a adoção desse tipo de políticas não era de forma alguma inexorável, por outro, o fim do socialismo real, o Consenso de Washington, bem como a chegada ao poder de diversos grupos de direita ou centro-direita na região na década de 1990 contribuíram para popularização dos programas de estabilização ortodoxos⁴⁴.

De todo modo, este trabalho pretende apenas citar algumas das implicações do plano de estabilização brasileiro na área social e para a política social do Estado como um todo. A despeito da avaliação que fazemos aqui, não será proposto um outro desenho de política macroeconômica para o período considerado pois não é nosso objetivo. Nesse ínterim, acreditamos ser válida a chave de leitura indicada por Fagnani (2005), onde compreende-se o Plano Real dentro de um percurso histórico do Estado brasileiro (nos anos 1990) em direção a uma contrarreforma, onde se estaria buscando, no mínimo, uma moderação das conquistas obtidas em 1988.

De forma geral, apesar da estabilização conquistada, o que preservou de algum modo o poder de compra da população, o plano trouxe: um alto endividamento externo (o que tornava o Estado ainda mais refém dos credores internacionais⁴⁵); deterioração do valor do salário mínimo

42 O Plano Real, como não poderia deixar de ser, é um dos assuntos mais discutidos pela literatura sobre economia brasileira contemporânea. De forma geral, existem argumentos em favor de que o Plano Real não seria *de todo* ortodoxo, contando também com alguns elementos de heterodoxia. Para uma discussão fundamentada sobre o assunto ver o livro de Alkimar Moura (2007).

43 Na região citada, o caso mais dramático foi o da Argentina. O país adotou o regime de *currency board* em 1991 e dolarizou sua economia, sacrificando sua capacidade de realizar política monetária em nome da estabilização. O resultado dessa, e de outras medidas tomadas em paralelo, foi uma das maiores crises econômicas e políticas já vistas na região, deflagrada nos anos de 2001 e 2002. Para um estudo mais detalhado ver o artigo de Nogueira Júnior (2002).

44 No caso brasileiro, somam-se aos argumentos em favor dos planos ortodoxos de estabilização o “fracasso” dos planos heterodoxos de estabilização que foram adotados nos anos 1980.

45 Em particular do FMI que, não raro, condicionava a concessão de novos empréstimos a adoção de determinadas

(aumentos abaixo da inflação); e aumento vertiginoso do desemprego (em grande parte ajudado pelo fenômeno de “desindustrialização”⁴⁶). As reformas institucionais que tiveram um relativo sucesso (nas áreas da saúde e educação, como citado anteriormente) não teriam sido capazes, portanto, de superar a degradação na área social trazida pelo modo como o processo de estabilização teria sido conduzido.

2.1.3. A agenda social dentro da perspectiva (novo) desenvolvimentista e os novos desafios

Com o fim desse período, o Partido dos Trabalhadores chega ao poder em 2003 através de uma nova coalizão, assim como novas questões emergem no quadro social e econômico. Foram características do período o aumento das transferências diretas do governo às famílias (via programas sociais de manutenção da renda) e a valorização do salário mínimo, que registrou aumento real em todos os anos de gestão do então mandatário Luiz Inácio Lula da Silva (2003-10).

A retomada do crescimento global no período, somada às intensas negociações do corpo diplomático com vistas à aberturas de mercados, bem como medidas importantes para expansão do mercado interno, contribuíram para a capacidade financeira do Estado de intervenção na área social. O crescimento médio de 5,1% do período e a taxa de desemprego em 6,7% foram elementos que, se por um lado teriam sido resultados da conjuntura discutida na sentença anterior, contaram também com a contribuição de interações inovadoras entre políticas econômicas e sociais; nesse contexto, os números respaldavam o crescimento do gasto social no período frente a espectadores mais conservadores.

Kerstenetzky (2012) observou, a partir desse quadro, a configuração de “políticas sociais economicamente orientadas” (p.232) em consonância com o que esboçamos na seção 1.3 desse trabalho, chamando atenção para os efeitos de aumento da demanda agregada trazidos pelas políticas sociais no período. A principal inovação a partir do escopo do presente trabalho é a “aposta na possibilidade de o gasto social contribuir não apenas para o alcance de direitos, como também para relaxar suas próprias condições de financiamento, tornando o orçamento social de certo modo endógeno à própria política social” (p.232). Sobre este ponto, Neri *et al* (2013), a partir de uma perspectiva teórica keynesiana⁴⁷ identificaram no Programa Bolsa Família (PBF - um dos principais

medidas tanto na área econômica quanto na social.

46 De modo geral, a valorização exacerbada da moeda nacional tornou mais fácil para os brasileiros a compra de produtos importados, o que prejudicava sobremaneira a indústria nacional. O vertiginoso aumento da exportação de commodities no início dos anos 2000, e a consequente reprimarização da pauta de exportações brasileira, sacramentariam o fenômeno da “desindustrialização” que acabou por situar-se entre os principais temas estudados pelos economistas brasileiros no início do Século XXI.

47 Apesar de os autores não usarem propriamente esse nome, pelo menos dois pressupostos adotados no modelo

do período), um efeito multiplicador de 1,78%. Ou seja, respeitados os pressupostos adotados pelos autores, cada 1% do PIB gasto no programa, o produto observaria um aumento de 1,78%⁴⁸.

A análise das políticas sociais do período 2003-10 é relevante em especial neste trabalho pois é justamente o momento em que o Proninc, se consolida. Dessa forma, acreditamos que avaliar e se debruçar sobre as formas que a intervenção estatal na área social adquiriu no período pode ajudar a compreender melhor o contexto mais geral onde o Proninc ganha força.

Fagnani e Calixtre (2018) defenderam uma distinção entre o primeiro (2003-06) e o segundo (2007-10) mandato de Luiz Inácio, onde o período inicial apresentaria um continuísmo econômico e ambiguidades na proteção social, e o seguinte sendo aquele que observou crescimento e inclusão social. De toda forma, ainda que não tenha deixado de ter questões contraditórias, é possível interpretar o período 2003-2010 como aquele em que o Estado mais atuou no sentido de efetivamente concretizar conquistas do campo social colocadas na Constituição de 1988.

Os autores argumentam que a estratégia seguida no período para o campo social fundou se em quatro pilares: (i) ampliação do gasto social; (ii) recuperação do mercado de trabalho; (iii) potencialização dos efeitos redistributivos da seguridade social; e (iv) combate à pobreza extrema. Com relação ao primeiro ponto, o gasto social per capita brasileiro cresceu 60% entre 2003 e 2014 segundo dados da Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL). Com relação ao item seguinte, a posição dos autores em torno de uma recuperação se dá baseado principalmente na queda do índice de desemprego (12,4% em 2003 contra 7,3% em 2010), aumento do número de postos de trabalho formais (29,5 mi em 2003 e 44,1 mi em 2010) e crescimento do salário-mínimo real. Também o número de atendidos por programas como o Benefício de Prestação continuada (BPC), o próprio bolsa família já citado e também a expansão da rede atendimentos do SUS observaram grande crescimento. Importante notar com respeito a esse ponto o potencial multiplicador desses gastos⁴⁹. Por último, a redução do nível de pobreza, que foi reduzido de 62 mi

podem ser facilmente associados à vertente teórica que se denominou de “keynesianismo” em teoria econômica, a saber: (i) princípio da demanda efetiva; e (ii) oferta completamente elástica.

48 Outros programas em vigência no período também teriam efeitos multiplicadores importantes sendo eles (i) o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (1,19%); (ii) seguro desemprego (1,06%); e o abono salarial (1,06%). Outras formas de transferência de renda analisadas que tiveram seu efeito estimado sobre o PIB menor que 1% foram: (i) Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) (0,53%); Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (0,52); e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (0,39%) (NERI *et al*, 2013, p.201).

49 Sobre os benefícios do INSS por exemplo, o IBGE afirma há para cada um pago existem em torno de 2,5 beneficiários indiretos. O estudo de Fagnani e Calixtre já citado defende que em 2015 os beneficiários diretos e indiretos da seguridade social, somados, equivaliam a quase a metade da população brasileira.

para 38 mi, e de extrema pobreza, que caiu de aproximadamente 28 mi (2003) para 8 mi, ocuparam papel relevante também no conjunto de ações.

Esses dados permitem afirmar que no período conseguiu-se de alguma maneira se aproximar da perspectiva que colocamos na seção 1.3 sobre se pensar as políticas sociais dentro de um projeto maior de desenvolvimento. As estratégias em torno do gasto público e da estruturação do mercado de trabalho contribuem para pressionar a demanda e auxiliar o crescimento. O estabelecimento do mercado interno é item reconhecido nos debates sobre desenvolvimento econômico. Este é um problema histórico de regiões periféricas da América Latina onde muitas vezes ao longo da história adotou-se um modelo fortemente embasado em exportações para garantir o nível de renda doméstica. Evidentemente abre-se um debate profundo e complexo em torno desses temas. Ao mesmo tempo tratando-se do período analisado especificamente aqui outros fatores influenciaram como o cenário internacional favorável (até 2008 pelo menos) e a política de expansão do crédito às famílias, que contribuiu para elevar a demanda interna.

Entre 2011 e 2014, mesmo com a formação de uma coalizão governamental semelhante ao período anterior, começam a aparecer já algumas indicações de mudança. A deterioração do cenário internacional que atingiu mais o país a partir propriamente do ano de 2011 e a piora da situação fiscal do país levaram o governo reduzir o gasto social. Ao mesmo tempo, a queda da demanda externa e a desaceleração econômica relacionou retroalimentando-se com o nível de emprego tanto formal como informal. Ainda assim, o governo de Dilma Roussef seguiu tentando manter a estratégia consolidada nos anos anteriores lançando mão de estratégias auxiliares como a desoneração fiscal e a queda da taxa real de juros, principalmente influenciada pela equipe econômica que permanecia orientada sob um viés desenvolvimentista. No entanto, essas medidas não tiveram os resultados esperados e o país seguiu convivendo com um cenário desfavorável tanto no aspecto social como político e econômico.

Apesar do recrudescimento das tensões sociais oriunda de diversos fatores a mesma coalizão liderada pelo PT vencer novamente as eleições presidenciais, porém dessa vez por uma margem muito apertada, o que indicava de certo modo os limites do modelo proposto e implementado desde 2003. Também como forma de manter sua hegemonia, o PT rompe com a agenda desenvolvimentista passando a perseguir uma agenda ditada pela ortodoxia econômica que no

momento do país preconizava objetivo de ajuste fiscal. Além dos problemas em torno do estelionato eleitoral, já que o grupo que realizou essas medidas durante a campanha dizia que o grupo adversário as adotaria em caso de vitória, seguiu-se um cenário de profunda crise política o que alimentava a crise econômica e vice-versa. Em 2016 o *impeachment* sofrido pela então mandatária conseguiria apenas agravar esse quadro difícil em que o país se encontrava (e ainda se encontra até o momento de finalização desse trabalho). Para Fagnani e Calixtre (2018)

Pouco mais de uma década de trabalhismo democrático gerou as condições para o golpe militar de 1964; pouco mais de uma década de governos populares gerou as condições para o golpe parlamentar de 2016. Em ambos os casos, a economia política explica melhor que a macroeconomia: era preciso reverter os ganhos da classe trabalhadora sobre a apropriação do excedente social. Ambos se encerraram de maneira violenta e abriram espaço para uma longa hibernação de direitos fundamentais e de outros processos civilizatórios (p. 344).

Evidente que não seria possível nesse trabalho tentar desvendar as complexidades estruturais da sociedade brasileira que acarretaram essas interrupções. Cabe aqui apenas citar e desenvolver pontos relevantes para a nossa análise principal, que, sendo um estudo de caso, não poderia prescindir de uma visão mais geral sobre os processos de atuação do Estado.

Portanto, apesar das dificuldades de se realizar mudanças estruturais no período, é necessário reconhecer as conquistas obtidas no campo social pelo Brasil nas últimas décadas. Fagnani e Calixtre (ibid) defendem então que

No breve ciclo de crescimento recente, apesar de suas limitações, foi possível mitigar a profunda antinomia entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades do desenvolvimento social vivenciadas nas décadas anteriores, ainda que esse ciclo tenha convivido com as limitações estruturais impostas pelas reformas liberalizantes e rentistas dos anos 1990. A melhor articulação entre objetivos econômicos e sociais é percebida pelos reflexos positivos do crescimento econômico em quatro núcleos da estratégia de proteção social. O primeiro foi a *ampliação do gasto social*, em decorrência do aumento da arrecadação e seus reflexos na melhoria das contas públicas. O segundo foi a *recuperação do mercado de trabalho*, que experimentou forte geração de empregos formais, redução da taxa de desocupação, elevação da renda do trabalho (também por força da política de valorização do salário mínimo). O terceiro foi a *potencialização dos efeitos redistributivos da seguridade social* instituída pela Constituição de 1988, a afirmação da democracia e as novas gerações de políticas sociais. O quarto núcleo foi o combate à pobreza extrema. Todos esses vetores contribuíram para a melhoria das condições de vida dos brasileiros em relação ao passado (p. 336).

A série de obstáculos estruturais enfrentada pela agenda desenvolvimentista no Brasil parece

revelar, no mínimo, que não basta boa vontade política para proceder a mudanças relevantes no campo social no país.

Nesta seção traçamos um longo percurso histórico tentando realizar uma contextualização do campo das políticas sociais. Evidentemente que muitos pontos não puderam ser citados ou plenamente desenvolvidos por conta do caráter do presente trabalho. Entretanto acreditamos que essa seção pode contribuir na pesquisa aqui proposta que pretende abordar uma política social bastante específica gerida pelo Estado brasileiro. Na seção seguinte vamos abordar o desenvolvimento da proposta política da economia solidária no país, seus principais atores, suas formas de manifestação, as controvérsias relativas ao tema e as dificuldades que enfrenta a partir da sua perspectiva de ação.

2.2. A discussão em torno da economia solidária e suas políticas públicas

Nesta seção desenvolveremos a temática da economia solidária, abordando inicialmente sua formulação teórica e histórico de construção no Brasil, bem como um rápido quadro empírico obtido a partir das informações do último mapeamento realizado pela SENAES. Na subseção seguinte iremos tratar de controvérsias teóricas que a proposta da ES vem suscitando nas últimas décadas, por entender que dentro desses processos é natural que surjam críticas; incluindo-se aí aquelas formuladas pelos próprios atores que atuam dentro do campo. Finalmente, na última subseção apresentaremos um rápido histórico de atuação da SENAES como principal realizadora de políticas públicas de economia solidária no Brasil desde a sua criação em 2003.

2.2.1 A proposta da economia solidária e sua trajetória recente no Brasil

A economia solidária (ES) é uma proposta política formulada por movimentos sociais, organizações da sociedade civil e intelectuais identificados com a mesma. A ES é formada por unidades produtivas denominadas “empreendimentos de economia solidária” (EES) onde trabalhadores organizam a produção de forma cooperativa norteados pelo princípio da autogestão, e priorizam o bem-estar dos trabalhadores em detrimento da maximização de lucros (SINGER, 2002; LAVILLE E GAIGER, 2009; FRANÇA FILHO E LAVILLE, 2004). Nesta seção iremos apresentar a temática e desenvolver de forma bastante breve algumas disputas e entraves conceituais sem os quais seria difícil a descrição do objeto. No entanto, é significativo ressaltar que esta seção tem mais como objetivo uma contextualização mais precisa do tema principal que é o Proninc. Como já colocado em seções anteriores, este programa é uma política pública que se construiu a partir do

que se denomina no Brasil como “movimento de economia solidária” enquanto demandante de políticas públicas, compreendendo suas relações com o Estado brasileiro. Portanto, algumas problemáticas recorrentes na bibliografia talvez não recebam a atenção merecida, ainda que seja necessário citá-las e apresentá-las no desenvolvimento da seção.

É importante partir da noção de que distintos autores e atores políticos irão abordar esse objeto de formas diversas a depender da sua relação política com ele. Há de forma geral os autores que se direcionam para a *construção* dessa proposta política como antítese à economia capitalista, e autores críticos que negam a possibilidade de a economia solidária possuir a força necessária para se colocar de fato como uma alternativa ao sistema do capital, argumentando que na realidade ela contribuiria na sua sustentação.

A ES defende a centralidade da busca pela *autogestão*, onde os trabalhadores da organização tentam democratizar ao máximo o interior dos empreendimentos. As decisões mais importantes são tomadas em assembleias, ou há ao menos a busca pela horizontalidade no interior da unidade produtiva. A autogestão é um conceito que busca estabelecer uma dicotomia com o da “heterogestão” que é o praticado na maior parte das empresas ‘tradicionais’ ou de cunho capitalista. Nessa última forma de gestão, há uma separação entre a tomada de decisões e a execução do trabalho, havendo, em geral, há um corpo administrativo/gerencial que se encarrega da maior parte das decisões relevantes e outro que deve obedecer as orientações dadas por aquele.

Os EES também se organizam frequentemente em redes ou cadeias produtivas, no âmbito territorial, e seus integrantes participam de fóruns locais, regionais, estaduais ou nacionais com vistas a decisões políticas mais amplas que afetem o projeto (ou segmento) de economia solidária como um todo e não apenas alguns empreendimentos específicos.

No plano conceitual, a economia solidária busca apresentar-se como a antítese da economia capitalista. Segundo seus teóricos, os valores propostos pela primeira – valorização da coletividade, dos aspectos comunitários, direitos radicalmente iguais, visão total do processo produtivo – vão de encontro à ética utilitarista (LAVILLE E GAIGER 2009, p. 165). É importante lembrar que é essa ética que fornece as bases da ciência econômica moderna conforme o entendimento da escola neoclássica, que atualmente é a mais influente na academia e dentro dos espaços de poder tanto privados como públicos. Há, portanto, dentro da construção conceitual, toda uma bagagem crítica ao capitalismo que os propositores buscam evocar para afirmar a economia solidária como alternativa às formas econômicas tradicionais.

Cruz (2006) identifica no chileno Luis Razeto⁵⁰ o primeiro a utilizar o termo “economia solidária” ou indicar a existência de um conjunto de empreendimentos e associações que formariam um setor denominado por “economia da solidariedade”. No entanto, ainda que a análise deste autor possa ser a pioneira em alguns aspectos, ela é bem diferente daquilo que se entende atualmente como ES. Em realidade, “as formulações de Luis Razeto se apresentam mais como um projeto de sociedade que propriamente como uma análise científica fundamentada em observações empíricas sistematizadas” (p. 41).

Para Laville e França Filho (2004), o termo surgiu de forma simultânea no Brasil e na França durante os anos de 1990. É importante ressaltar, como observou Henriques (2014), que desde o início da referida década já vinha sendo utilizado o termo “cooperativismo popular” para se referir a empreendimentos que pouco tempo depois seriam categorizados como de economia solidária⁵¹. Os exemplos utilizados pelo autor são o Fórum de Cooperativismo Popular do Rio de Janeiro⁵² e a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP) da COPPE/UFRJ.

Já Faria (2005), defende que Paul Singer foi o primeiro a utilizar o termo, localizando-o num artigo para a revista Teorias e Debates da fundação Perseu Abramo em 1996⁵³. A partir do contexto de alto desemprego que se seguiu imediatamente após a implementação do Plano Real, Singer (1996) defende a criação de cooperativas formadas por desempregados que atuariam nos mais diversos setores da economia. Essas cooperativas, que formariam a “economia solidária”, deveriam estar, de algum modo, protegidas da competição externa, utilizando-se, para isso, de uma moeda paralela ao real. Ele menciona ainda a necessidade de “apoio e patrocínio do poder público municipal, dos sindicatos de trabalhadores, das entidades empresariais progressistas e dos movimentos populares” (p.05), bem como a criação de um “banco do povo” para financiar as cooperativas.

O argentino Coraggio (2002) defendeu a noção de uma “economia social” a partir de uma ideia que dialoga com a de ES desenvolvida no Brasil, que seria formado por “empresas mas que não são empresas capitalistas” (p.02). Cruz (2006) apontou que as teorizações do autor argentino fazem parte de uma busca por “modelos de desenvolvimento local alternativos às formas de

50 RAZETO, Luis (1984). *Empresas de trabajadores y economía de mercado*. Santiago: Ediciones PET.

51 No tocante a esse aspecto é interessante também observar que mesmo a sigla do Proninc carrega em si o termo ‘cooperativas populares’.

52 Com o progressivo estabelecimento da economia solidária no país, vários estados criaram seus fóruns estaduais. No Rio de Janeiro, entretanto, permaneceu o nome inicial citado no texto que não faz referência direta ao termo “economia solidária”. Esse elemento reforça o entrelaçamento entre as iniciativas de cooperativismo popular e de economia solidária no Brasil.

53 SINGER, Paul (1996). *Desemprego: uma solução não-capitalista*. Teoria e Debate, Revista trimestral da Fundação Perseu Abramo. n. 32. Jul./ago./set. 1996.

estruturação neoliberalis” (p.47). O autor argentino parte do problema acerca de como um modelo centrado na reprodução da vida e não do capital pode se tornar uma alternativa real frente às transformações estruturais observadas no modo de produção capitalista. Ele busca entender se relações socioeconômicas já existentes podem produzir um movimento contra-hegemônico com alguma possibilidade de êxito e relaciona o contexto de análise com o desaparecimento do Estado nacional como se existiu até a ‘crise do Estado de Bem-Estar’.

Há alguns autores que situam historicamente um suposto “reaparecimento” de formas solidárias de produção e consumo (que iriam se tornar os EES) relacionado a um movimento de fragilidade na proteção social estatal, desregulação das relações de trabalho e maiores índices de desemprego. Nas palavras de França Filho (2001)

as novas formas de solidariedade dizem respeito a uma série de iniciativas de organizações de caráter social que ganha força neste contexto de crise dos mecanismos de regulação da sociedade, em especial na crise do Estado-Providência. Um traço forte de tal fenômeno é sua diversidade: algumas iniciativas procurando afirmar mais o seu caráter político, outras apenas remodelando uma prática assistencial, num universo onde tem lugar desde a filantropia até a cooperação, passando pela ajuda mútua e pela reciprocidade, como diferentes manifestações da solidariedade. (pp.247-248)

Laville e Gaiger (2009) colocaram que

até a segunda metade do séc. XX, a reconciliação da classe trabalhadora com o assalariamento foi estimulada pelo pleno emprego, que reinou durante os trinta anos posteriores à segunda guerra. O direito de cidadania, outorgado a todos os que vivem do próprio trabalho, conduziu os movimentos sociais a centrarem sua ação estratégica nas relações de classe e na luta pelo Estado. Reconciliados com o assalariamento, a maioria dos trabalhadores perdeu o entusiasmo e o interesse pela autogestão. (p.164)

A partir desse debate de contextualização é preciso recuperar, contudo, as particularidades históricas da América Latina e do Brasil no que tange aos temas tratados. A evolução da proteção do trabalho e do Estado Social parece ter se verificado mais no ocidente Europeu do que nas regiões periféricas do capitalismo. É preciso ressaltar também que tal observação sobre o contexto não é consensual entre aqueles intelectuais propositores da ES.

Retomando o debate conceitual, surge com destacada importância a menção que alguns autores fazem à obra de Polanyi (2000[1944]) *A grande transformação*. Nela, o autor húngaro observa que, embora a ciência econômica busque estudar um modo específico de ação humana (utilitarista, ‘maximizador’ e autocentrado), o comportamento humano na esfera ‘econômica’

ultrapassa o arquétipo construído em torno do *homo economicus*. Esse comportamento arquetípico surge num momento histórico (formação do capitalismo) onde o mercado deixa de estar submerso nas relações sociais para tornar-se progressivamente mais autônomo em relação a elas. Portanto, seria necessário observar como outros comportamentos humanos, pautados em valores como a reciprocidade e a domesticidade, por exemplo, se modificaram com o estabelecimento do modo de produção capitalista. Ao mesmo tempo, tratar-se-ia de verificar de que modo essas práticas continuam existindo concomitantemente ao predomínio das práticas marcadas por valores mercantis.

Conforme a abordagem de França Filho (2007), o conceito de 'fato econômico' estaria, nos dias atuais, exclusivamente relacionado às práticas da economia *de mercado*, quando, na realidade as práticas que englobam o “fazer econômico” vão além das formas de relação social definidas apenas pelo mercado em si. A definição de economia mais encontrada nos manuais – amplamente utilizados nos cursos de graduação no Brasil e no mundo – é a de que esta seria “toda forma de alocação de recursos raros para fins alternativos” (ibid, p 157); ou ainda “todo comportamento visando economizar recursos raros procedendo sistematicamente a um cálculo de custos e benefícios envolvidos numa decisão pensada como uma questão de escolha racional” (CAILLÉ, 2002 *apud* FRANÇA FILHO, 2007, págs. 157/158). Ainda conforme França Filho, haveria então duas problemáticas majoritárias decorrentes desse tipo de visão:

A primeira diz respeito ao pressuposto de escassez, caracterizando a realidade e o meio ambiente econômico *a priori*, através da ênfase sobre a noção de recursos raros. A segunda é relativa à visão de natureza humana, cujo comportamento é reduzido a uma questão de escolha racional, como se fosse próprio da ação e da conduta humana proceder sempre a partir de um 'cálculo utilitário de consequências', segundo a expressão de Guerreiro Ramos (1989). Em suma, tal definição formalista de economia baseia-se na axiomática do interesse. (CAILLÉ, 2002 *apud* FRANÇA FILHO, 2007, págs. 157/158)

Na sua construção conceitual, França Filho (2002) argumenta também, recuperando os ‘princípios de economia substantiva⁵⁴’ de Polanyi (2000[1944]), que a ES admitiria uma pluralidade de princípios do comportamento econômico. Eles seriam:

- (i) *economia mercantil*: fundada no princípio do mercado regulado, as trocas são marcada pela impessoalidade e pela equivalência monetária;
- (ii) *economia não-mercantil*: fundada na redistribuição, é marcada pela verticalização na

54 Segundo o autor húngaro, esses princípios seriam: (i) o mercado auto-regulado; (ii) a redistribuição (realizada pelo Estado); (iii) a administração doméstica; e (iv) a reciprocidade.

relação de troca e por seu caráter obrigatório, já que o Estado surge como instância superior se apropriando dos recursos com vistas a redistribuí-los; e

- (iii) *economia não-monetária*: fundada na reciprocidade, suas trocas seriam orientadas segundo a lógica da dádiva⁵⁵. Esta compreenderia três momentos: dar, receber e retribuir; dessa forma, os bens circulariam de modo horizontal, sendo o objetivo dessa circulação a ‘perenização’ dos laços sociais.

A separação dos princípios teria um caráter mais pedagógico pois também não existe uma economia ‘puramente mercantil’ já que esta possui os mais variados tipos de inter-relações com o setor público. É importante a noção também de que a prosperidade das economias de mercado também repousa sobre os polos ‘não-monetários’ da economia, aproveitando-se das mais diversas relações de reciprocidade em sua dinâmica (por exemplo trabalho doméstico não remunerado, empréstimo de equipamentos de trabalho, etc.). França Filho (ibid) propõe que a ES seria, desse modo,

uma economia não necessariamente contra o mercado (imaginando-se ingenuamente ou autoritariamente que ele possa ser aniquilado), mas uma economia com mercado, entretanto sob condição que este seja submetido a outros princípios, ou melhor, que ele seja enraizado (...) junto a outros registros de práticas. (p.254)

As questões que se colocam a partir dessa argumentação se referem a quais as reais possibilidades de êxito de um tipo de economia como este e também até que ponto ela seria de fato contra-hegemônica ou acabaria por ser, na prática apenas uma forma de mitigação dos problemas oriundos do modo capitalista de produção. Em uma linha parecida com Coraggio (como discutido na página 45), Singer (2002) se ocupou dessas questões propondo para a economia solidária uma atuação *nos interstícios* do capitalismo. Os EES teriam se enraizado a partir da ocupação de espaços deixados pelas crises e contradições do capitalismo, como por exemplo: a recuperação de fábricas em processo de falência pelos seus antigos trabalhadores; da subutilização do solo por latifúndios agrícolas (dando origem a associações de trabalhadores/cooperativas agrícolas autogeridas); da organização de desempregados urbanos em EES de produção ou prestação de serviços em diversos setores da economia; etc. Uma das principais questões colocadas então seria

55 Conceito desenvolvido por Mauss em 1923 no “ensaio sobre a dádiva”, a dádiva se conceitua como uma ação através da qual duas pessoas, ou grupos se relacionam na forma de que uma delas dá algo a outra. Não obstante ser uma prática livre, ela sempre pressupõe a obrigação de quem recebeu o presente (a *dádiva*) de retribuí-lo, estabelecendo entre as partes um vínculo social forte.

como a economia solidária pode se transformar de um modo de produção *intersticial*, inserido no capitalismo em função dos vácuos deixados pelo mesmo, numa forma *geral* de organizar a economia e a sociedade, que supere a divisão em classes antagônicas e o jogo de gato e rato da competição universal. O que implica que os empreendimentos solidários, que hoje se encontram dispersos territorial e setorialmente, cada um competindo sozinho nos mercados em que vende e nos que compra, teriam que se agregar num todo economicamente consistente, capaz de oferecer a todos os que desejassem a oportunidade de trabalhar e viver dignamente. (SINGER, 2003, p.116) [grifos do autor]

Como veremos na seção 2.2.2. a pretensão dos formuladores da ES de *superar o modo capitalista de produção* (embora não só ela) suscitou críticas de autores marxistas que tentaram decretar a impossibilidade desta superação nos termos colocados. Estrategicamente, portanto, essa é uma questão nevrálgica dentro da atuação da ES e uma das mais importantes no nível teórico/ideológico. Ao nosso ver, trata-se de uma daquelas questões que, como mencionou Przeworski (1989), jamais poderia ser respondida pela história pois não podem se solucionar definitivamente. Ou seja, até que o modo capitalista de produção seja superado por outros meios que não o da ES ou até que se decrete por completo o fim da economia solidária, não será possível dar completa razão a nenhum dos lados, cabendo aos analistas apenas ponderar os argumentos e evidências em favor de cada um dos lados.

Ainda dentro da construção da proposta política da ES, outro ponto importante a ser destacado é a recuperação do histórico do cooperativismo enquanto movimento de luta dos trabalhadores na perspectiva de transformação sistêmica ou de melhoria nas condições de vida dos mesmos.

Ao valorizar a herança organizativa do cooperativismo na ES Singer (2002) chega a afirmar que ela teria nascido “pouco depois do capitalismo industrial” (p.24), ao fazer menção às iniciativas de Robert Owen primeiro em New Lanark na Inglaterra, e depois nos Estados Unidos no estado de Indiana⁵⁶. Segundo a pesquisa do autor, diversas cooperativas fundadas tanto nos Estados Unidos da América (EUA) como na Inglaterra na primeira metade do Século XIX teriam sido inspiradas nas ideias e ações de Owen. Namorado (2009), ao escrever sobre cooperativismo reforça a tese de Singer, apesar de estar se referindo às iniciativas de ES da Europa (França, mais especificamente). Cunha (2012) e Laville e Gaiger (2009), estes escrevendo também sobre ES reforçam a relação entre esta e o cooperativismo sendo, no entanto, mais comedidos, colocando este último como ‘antecedente’ da economia solidária.

Apesar de as heranças organizativas relativas ao cooperativismo serem relativamente

56 Apesar de começar o capítulo II do seu livro “*Introdução à Economia Solidária*” com esta forte afirmação, ao longo do capítulo ele reconhece que na realidade trata-se de ‘antecedentes históricos’ da ES, e não dela em si.

consensuais entre os propositores da economia solidária, no Brasil essa relação se dá de uma forma um pouco mais complexa. Ainda que Singer (2000) tenha afirmado que “a unidade típica da economia solidária é a cooperativa”, Henriques (2014) apresentando dados do mapeamento divulgados em 2012 pela SENAES afirma que somente 9,6% dos EES estão formalizados sob a forma de cooperativa (54% estariam organizados sob a forma de associação e 36,5% como grupos informais).

Cunha (2012) argumentou que “o baixo número de cooperativas mapeadas indica o distanciamento da economia solidária em relação ao chamado *cooperativismo ‘tradicional’*, geralmente ligado a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)” (p.16). A OCB esteve desde a sua criação muito bem relacionada com os poderes estabelecidos, o que, no momento de sua fundação (1969), significava bom trânsito dentro do governo ditatorial civil-militar. Com isso, conseguiram aprovar a ‘Lei Geral do Cooperativismo’ (Lei nº 5.764), obtiveram o monopólio de representação do cooperativismo brasileiro frente ao Estado, tornando “ilegais” as cooperativas sem registro junto à entidade, além de estabelecer cobranças para manutenção do registro. Mendonça (2005) utilizou o termo “nova hegemonia patronal rural” para se referir à imposição desta entidade frente às demais agremiações patronais no campo brasileiro.

No Brasil, as iniciativas compreendidas dentro do que se entende como economia solidária começaram a ser fomentadas a partir das ações de diversos movimentos sociais ou iniciativas da sociedade civil; Costa (2018) citou

- (i) Teologia da Libertação;
- (ii) Cáritas brasileira;
- (iii) Movimento dos trabalhadores rurais Sem Terra (MST);
- (iv) Comissão Pastoral da Terra (CPT);
- (v) Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária no Brasil (CONCRAB);
- (vi) Fórum Social Mundial (FSM).

São citados também na bibliografia a Agência de Desenvolvimento Social da Central Única dos Trabalhadores (ADS/CUT), a Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas Autogestionárias (ANTEAG) e as redes “UNITRABALHO” e “Rede de ITCPs”. Henriques (2014) observou também que, a partir da década de 1990, algumas organizações não governamentais como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), o Centro de Ação Comunitária (CEDAC), a Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa (CAPINA), e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), além da já citada Cáritas Brasil, passam a discutir o projeto político da ES e “desenvolver estratégias de assessoria para os grupos de trabalhadores associados” (p.66).

Dessa forma, a economia solidária, que passa a se estruturar inicialmente pelos EES, passa a agregar diversas outras organizações com o passar do tempo, como pode ser depreendido da figura 1:

Figura 1: A economia solidária no Brasil



Fonte: www.fbes.org.br apud Henriques (2014).

Dois mapeamentos foram realizados pela SENAES buscando dimensionar a ES no Brasil, sendo o primeiro entre os anos de 2005 e 2007 e o segundo entre os anos de 2009 e 2013⁵⁷, tendo este último revelado um universo de 19.708 EES no país. O nordeste foi a região com maior parcela destes, concentrando 40,8% do total, em seguida, Sul, Sudeste e Norte, com números próximos dos

⁵⁷ Com a finalidade de imprimir objetividade ao texto, serão abordadas apenas as informações referentes ao segundo mapeamento.

16%, ficando o Centro-Oeste com a menor participação (10,3%)⁵⁸.

Mais da metade empreendimentos mapeados (54,8%) atuavam em área rural enquanto apenas 34,8% na urbana, e ainda outros 10,4% em zonas de transição (“rural e urbana” no questionário aplicado). O meio rural também se destacou pela alta proporção de EES que desenvolvem atividades de consumo (85%), troca (65%), finanças (62%) e produção (52%). Na área urbana predominaram as atividades de prestação de serviços (64%) e comercialização (48%). Os empreendimentos rurais eram grande maioria na região nordeste (72%), sendo também maioria nas regiões Centro-Oeste (54%) e Norte (50%). Já os EES de atividade urbana eram maioria no Sudeste (61%); já a região Sul concentrou porcentagens semelhantes de empreendimentos rurais e urbanos (42%) e 16% atuando nas duas áreas. Silva e Carneiro (2016) observaram que outra característica dos EES mapeados é o seu recente tempo de constituição: a maioria (65,1%) formaram-se entre os anos 2000 e 2013, enquanto 27,3% desenvolveram-se nos anos 1990. Outros 5,9% teriam surgido nos anos 1980 e menos de 1% antes de 1970.

No tocante à forma de organização, praticamente 60% (11.823) dos empreendimentos entrevistados encontravam-se institucionalizados como associações, enquanto apenas 8,8% (1.740) se constituíam como cooperativas; outros 30,5% (6.018) permaneciam como grupo informal, ao passo que apenas 127 (ou 0,8%) declararam-se como “sociedade mercantil”. De todos os EES organizados como associações, 69% encontravam-se em áreas rurais enquanto que 59% dos grupos informais e 46% das cooperativas encontram-se em áreas urbanas.

Estes resultados recuperam um debate complexo dentro da economia solidária que se refere a forma mais apropriada para os EES se formalizarem. Silva e Carneiro (2016) afirmam que os números acima refletem um “considerável grau de fragilidade institucional dos empreendimentos” (p. 21). Segundo eles, as associações são formas organizacionais muito limitadas em termos de atividade comercial e não podem, à luz do Código Civil brasileiro, exercer atividade econômica e emitir nota fiscal de seus produtos, por exemplo. A situação seria ainda mais delicada para os grupos informais que ficam impedidos de receber apoio de programas governamentais e oferecem pouca segurança para os participantes no que tange ao horizonte de funcionamento do empreendimento. Nesse contexto, os autores defendem a formalização como cooperativa seria o ideal para os EES brasileiros, ainda que reconheçam dificuldades consideráveis⁵⁹ para que um grupo de trabalhadores associados consiga se firmar sob esse formato institucional. A Lei Geral do

58 Todas as informações citadas referentes aos mapeamentos foram retiradas do Atlas Digital da Economia Solidária (disponível em <http://sies.ecosol.org.br/atlas>) e do artigo elaborado pelos pesquisadores do IPEA Sandro Silva e Leandro Carneiro (2016) intitulado “*Os novos dados do mapeamento da economia solidária no Brasil: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos*”.

59 Os problemas ocorrem tanto no momento de iniciar a cooperativa como também ao complexo procedimento de administração e prestação de contas.

Cooperativismo (nº 5.764/1971) sendo antiga e controversa contribui para a manutenção das dificuldades⁶⁰. Outros problemas referem-se ainda ao fenômeno das “falsas cooperativas⁶¹” que com alguma frequência se tornam alvo de processos do Ministério Público do Trabalho.

França et al (2008) rejeitaram que os empreendimentos devessem se tornar cooperativas sob a legislação vigente (a menos que cumprissem determinados quesitos), defendendo a forma de associação como mais adequada. Gaiger (2014) observou que muitos grupos “prosperaram sem deixar a informalidade” (p.12) evidenciando que a formalização é um processo delicado e nem sempre representa o melhor caminho em absoluto para as organizações de ES. O autor, irá defender que

o marco legal das associações deixa as portas abertas a uma série de ambiguidades e contradições, mas contém um elemento de grande interesse para a Economia Solidária: o poder decisório deve ser exercido em igualdade de condições pelas pessoas físicas associadas, sem interferência de suas quotas de capital ou de participação econômica na entidade associativa (p.14).

Retomando os dados da avaliação, no aspecto da composição de gênero, 56,4% dos trabalhadores dos EES é do gênero masculino, enquanto 43,6% do feminino. Silva e Carneiro (2016) observaram que essa relação se altera conforme o grau de formalização dos empreendimentos: nas cooperativas os homens são 63,8% enquanto nos grupos informais as mulheres são 63,2%. Os autores levantaram a hipótese de que talvez as mulheres busquem um trabalho em tempo parcial para complementar a renda que a permita conciliar com os afazeres do lar que continuam ainda sendo majoritariamente desempenhados pela população feminina.

Com relação ao faturamento dos EES, 59,7% afirmaram ter um faturamento inferior a R\$5.000,00 o que indica uma situação provável de precariedade no funcionamento dos mesmos, tendo em vista que esse é o valor para arcar com custos operacionais e também remunerar os trabalhadores envolvidos. A renda gerada no EES constituía-se na fonte principal para os sócios em 45,8% dos que responderam, ao passo que para 43% ela servia como complementação de rendimentos recebidos em outras atividades econômicas, e apenas para 7% ela funcionava como complementação de recursos obtidos em programas assistenciais. Sobre a renda gerada no exercício

60 Graças às mobilizações do movimento organizado de economia solidária no país, a legislação foi revista recentemente, tendo sido promulgada a Lei do Cooperativismo de Trabalho (nº 12.690/2012). Os desdobramentos práticos dessa nova lei, no entanto, ainda não puderam ser avaliados.

61 As “falsas cooperativas” são organizações que vendem a força de trabalho de seus “cooperados” da mesma forma que empresas tradicionais, porém adotam o formato de cooperativa como forma de reduzir seus custos administrativos. Comumente possuem um patrão (ainda que formalmente este seja também um “cooperado”) o que compromete por completo a prática da autogestão. Esse é um tema recorrente nas discussões sobre a institucionalização dos EES no Brasil.

anterior, menos da metade (43,2%) foi capaz de pagar as despesas e obter sobra/excedente, enquanto que 43,6% pagou as despesas mas não teve sobras e 13,2% afirmaram não terem sido ao menos capazes de quitar os débitos.

A capacidade para comercializar seus produtos é um dos principais aspectos que definem a capacidade de gerar renda de um empreendimento. Do universo de entrevistados, 76% (15.005) do total tinha como finalidade principal comercializar bens ou serviços, e desse total 61,7% afirmou ter alguma dificuldade nesse processo. Os principais entraves citados foram (i) a falta de capital de giro (54,3%); (ii) os custos de transporte (38,8%); (iii) a estrutura inadequada para comercializar (38,7%); e (iv) a precariedade nas estradas (27%)⁶².

O mapeamento trouxe um grande volume de informações, cabendo citar apenas algumas das principais delas aqui nesta seção para ajudar a situar o leitor na situação atual da economia solidária no país. Na próxima subseção trataremos de forma sucinta das principais controvérsias teóricas suscitadas pela proposição da economia solidária

2.2.2. Críticas ao projeto político e às formas manifestas da economia solidária

Em se tratando da natureza da discussão que esse trabalho pretende travar, não poderiam deixar de ser abordadas, ainda que de maneira breve, as críticas realizadas ao projeto político da economia solidária. Na bibliografia consultada, em geral os autores mais críticos partem de um arcabouço teórico marxista buscando defender a tese de que a ES não é capaz de – em momento algum – cumprir o que promete, ou seja, superar o modo capitalista de produção. Por conta disso esses autores apresentam a tese de que, em algum nível, ela permaneceria sendo funcional ao modo capitalista de produção; alguns chegam a alegar que a ES, na realidade, “representa um retrocesso ideológico na luta dos trabalhadores” (WELLEN, 2008). O que pretendemos, portanto, nesta curta seção é fazer uma discussão das ideias dos autores mais críticos, bem como recuperar também críticas feitas ‘no interior’ da ES; ou seja, por autores que seriam considerados ‘defensores’ da mesma.

A partir da abordagem marxista, o primeiro problema que estaria colocado é o que diz respeito à circulação das mercadorias produzidas pela ES. Rosa Luxemburgo, escrevendo sobre o papel das cooperativas de trabalhadores na transição para o socialismo, ainda em 1899, sentencia:

62 Essa pergunta admitia mais de uma resposta, e o universo de respondentes foi de 6.839. Outros motivos citados foram: regularidade no fornecimento (24,1%), quantidade de clientes (23,9%), preços inadequados (23,5%), prazo para pagamento (17,8%) e falta de registro legal (13,2%).

“Quanto às cooperativas, e antes de tudo, às cooperativas de produção, são elas pela sua essência um ser híbrido dentro da economia, capitalista: a pequena produção socializada dentro de uma troca capitalista. Mas, na economia capitalista, a troca domina a produção, fazendo da exploração impiedosa, isto é, da completa dominação do processo de produção pelos interesses do Capital, em face da concorrência, uma condição de existência da empresa. Praticamente, exprime-se isso pela necessidade de intensificar o trabalho o mais possível, de reduzir ou prolongar as horas de trabalho conforme a situação do mercado, de empregar a força de trabalho segundo as necessidades do mercado ou de atira-la na rua, em suma, de praticar todos os métodos muito conhecidos que permitem a uma empresa capitalista enfrentar a concorrência das outras. Resulta daí, por conseguinte, para a cooperativa de produção, verem-se os operários na necessidade contraditória de governar-se a si mesmo com todo o absolutismo necessário e desempenhar entre eles o mesmo papel do patrão capitalista. É desta contradição que morre a cooperativa de produção, quer pela volta a empresa capitalista, quer, no caso de serem mais fortes os interesses dos operários, pela dissolução. (LUXEMBURGO, 2005 *apud* BENINI et al, 2007, p.80-81)

A partir das apreensões colocadas inicialmente por Marx, acerca do domínio da troca sobre a produção, Luxemburgo termina por quase que sentenciar à morte as cooperativas de trabalhadores ao mesmo tempo que parece negar que possuiriam um papel relevante frente à transição para o socialismo. Wellen (2008) segue percurso semelhante, negando a possibilidade de “uma dualidade estrutural entre o espaço interno organizacional e a totalidade social, marcada por uma ruptura da consciência” (p.112). Sobre esse tema, o autor propõe que as mercadorias produzidas pela ES teriam que fazer parte de um mercado alternativo, para consumidores que estão dispostos a adquirir produtos que contém um selo de ‘consciência social’. Ele embasa-se num argumento proposto originalmente por Paul Singer, onde é defendido que existiria uma clientela diferenciada que consumiria os produtos da ES, revelando uma rejeição da massificação industrial.

A partir disso, Wellen (ibid) constrói uma visão de que, na realidade, o que estaria sendo vendido não seriam os produtos em si, mas o próprio valor da solidariedade. Soma-se a isto algo que o autor elege como “essencial para a manutenção e a legitimação da ordem” onde ele identificaria que “não somente a mercadoria passa a ser tida como possuidora de capacidades humanas, como, dialeticamente, capacidades humanas são vendidas como sendo mercadorias (p.110). Tal crítica parece pertinente em algum nível; contudo, para que ela se verificasse no plano empírico, ao menos dois fenômenos precisariam ser observados (i) a totalidade dos consumidores de produtos da ES deveria estar plenamente consciente da forma como eles são produzidos (e que eles o consumiriam única e exclusivamente por conta de acreditarem nos ideais da ES); e (ii) a ES só continuaria viva graças à existência consumidores com tal consciência social.

Em outros aspectos, Wellen (ibid) parece não ter identificado aspectos centrais da ES, quando por exemplo afirma que “esse seria o lema da ‘economia solidária’: não competir com as

mercadorias massificadas das grandes corporações capitalistas, mas proporcionar um tipo de produto ou serviço que tenha outros diferenciais (...)” (p.110. Ora, a partir do que foi discutido na seção anterior (2.2.1) e da leitura de textos importantes para a fundação da ES, se fosse possível apreender um ‘lema’ principal, provavelmente não seria esse.

Ainda sobre o problema da convivência da economia solidária com a economia de mercado, Laville e Gaiger (2009) formulam posição aparentemente mais próxima da realidade concreta dos EES. Eles reconhecem em seu texto que enquanto as cooperativas de consumo e de comercialização agrícola teriam abandonado a autogestão em direção a uma administração mais próxima das firmas capitalistas, “as cooperativas de produção, sendo exceção à regra, em compensação cresceram menos” (p.167). Em sua interpretação, eles recorrem à noção de *isomorfismo institucional*⁶³, que levaria os EES que crescem muito a operarem de forma progressivamente mais assemelhada às empresas capitalistas. Uma alternativa apontada pelos autores seria “a economia solidária (...) expandir-se em setores de baixo interesse para o mercado, mas de importância social inquestionável” (p.167). O desenvolvimento desse raciocínio – nesta seção é importante que se diga que estes autores pertenceriam aos ‘defensores’ da ES – parece convergir justamente para a noção de “interstícios” desenvolvida por Singer⁶⁴.

Estando desde a sua gênese vinculada à questão do labor, toda a relação do movimento de economia solidária com a transformação das relações de trabalho no capitalismo é abordada na literatura. Como mencionado anteriormente (pag. 46 deste trabalho), para alguns autores da ES (não todos, é importante frisar) existe um ‘reaparecimento’ de práticas associativas decorrentes do fim do Estado providência, e da fragilização das relações de trabalho (SINGER, 2003, LAVILLE E GAIGER, 2009; FRANÇA FILHO, 2001). Aparece então, na bibliografia crítica à ES uma responsabilização da mesma por agir de modo a ‘acomodar’ essas transformações junto à classe trabalhadora. Isso se daria principalmente no tocante ao estímulo ao empreendedorismo e ao auto emprego.

Na visão desenvolvida por Barbosa (2005), no estágio atual de acumulação capitalista, há uma tendência geral de redução do emprego formal e de consequente aumento da informalidade.

Com vistas a recomposição do seu ciclo reprodutivo, o capital se reorganizou produtivamente em dimensão global associadamente a recomposição do sistema

63 Para DiMaggio e Powell, um grupo de organizações se torna progressivamente mais assemelhado à medida que buscam se transformar; isso se daria em virtude dos processos de burocratização crescente que essas organizações passam. De maneira distinta de Marx, onde as empresas se igualam com respeito às suas respectivas estruturas de custos por conta principalmente da competição no mercado, a noção do isomorfismo atribui esse ‘nivelamento’ ou ‘igualação’ ao Estado e às categorias de profissionais, assentando-se nas teorizações weberianas sobre a burocratização geral das sociedades modernas.

64 A atuação intersticial da economia solidária foi brevemente discutida nas páginas 48-49 seção 2.2.1 deste trabalho.

de dominação, em suas vertentes ideológica e política, objetivado no que se conhece como neoliberalismo, reforma do Estado, desregulamentação de direitos sociais e do trabalho (p.33).

Quanto a isso surgem problemas relativamente conhecidos no tocante à desproteção dos trabalhadores, ao que aparece de forma concomitante o estímulo ao empreendedorismo, que parece se converter na nova panaceia propagandeada pelas próprias instituições do *establishment*. O argumento da autora é de que, dada a dificuldade (e conseqüente quase-impossibilidade) de a economia solidária realizar uma transformação sistêmica, ela terminaria por ser funcional, encaixando-se justamente em uma ‘saída via empreendedorismo’. Buscando realizar mais uma discussão propriamente das políticas públicas de economia solidária no âmbito federal, ela admite que

(...) acredita-se que o ambiente social favorável a informalização conta com a gestão direta do Estado e, a percepção disso, como fundamento da chegada da economia solidária nos aparelhos públicos, não pode ser esquecida, paralelamente, a própria indagação sobre a possibilidade de que, com o deslocamento da informalidade à condição de generalização do trabalho capitalista, novos sentidos podem estar sendo delineados, também, para a informalidade de subsistência (BARBOSA, 2005, p.46).

A argumentação da autora vai, dessa forma num sentido que compreende a criação da SENAES em 2003 como uma forma de gestão da nova forma de trabalho no capitalismo contemporâneo por parte do Estado. A forma como a autora constrói sua argumentação, em alguns momentos (muitos, mas não todos), faz parecer que o ente federal apenas por vontade e estratégia próprias, decidiu pela criação da Secretaria. Parece não (querer) notar que essa criação se deu após mobilização de diversos atores políticos e principalmente movimentos sociais em torno da ideia de ES. De fato, já na introdução, Barbosa (ibid) evidencia que “a pesquisa (...) tomou a *economia solidária* como uma variante de política pública e não como movimento social ou a partir de suas potencialidades *utópicas* de transformação social” (p.19).

Apesar de ser a autora, dentre os mais críticos à ES, que mais se dedicou a compreender o objeto também em seu plano empírico, parece nos demasiadamente taxativo igualar a noção de empreendedorismo tradicional com o tipo de ‘empreendedorismo’ (se é que se pode chamar assim) compreendido dentro do campo da ES. O ponto aqui é reconhecer que as formações em economia solidária na maioria das vezes abarcam a crítica ao capitalismo e explicitam que o ideal contido na sua proposta é a de superação do capitalismo. Evidente que se trata de um objetivo de (muito) longo prazo, e não trata-se aqui de defender que a economia solidária já estaria superando o capitalismo ou algo do gênero. Mas de pontuar que existe um ponto sensível na discussão que é: a economia

solidária é primordialmente crítica ao capitalismo, e propor que o fomento à ES implica em “fomento ao empreendedorismo” pura e simplesmente parece uma ideia de querer compreender apenas parte do objeto.

Nesta subseção buscamos apresentar algumas controvérsias que envolvem a ES, colocadas principalmente no debate ideológico. A ousada proposta de superar o capitalismo não poderia, de forma alguma, fazer essa proposta política passar incólume. Singer (1998; 2002) parte da noção de ‘implantes socialistas’ no interior do capitalismo, argumentando que não é mais possível que os movimentos de esquerda centrem suas forças (apenas) na luta política, como ocorreu na maior parte do Século XX. De forma geral, o que os autores mais críticos apresentam são limitações consideráveis que um movimento que procure superar o modo capitalista de produção através da *esfera econômica* precisa enfrentar. Na próxima subseção, tentaremos abordar a partir de uma perspectiva histórica as políticas públicas de economia solidária, centralizando a análise na SENAES.

2.2.3. A Senaes no contexto das políticas públicas de economia solidária no Brasil

Ao considerar a inserção da temática da economia solidária no interior do aparelho estatal brasileiro, surge com importância destacada a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculada ao atual Ministério do Trabalho e Previdência Social⁶⁵. Suas ações trataram de desenvolver, organizar e mapear as iniciativas do campo da ES principalmente ao longo dos anos que permaneceu propriamente como secretaria (2003-2016) até se tornar uma subsecretaria em 2016.

É importante considerar, ainda que a título introdutório, que em período anterior já haviam existido políticas públicas de economia solidária em nível municipal e estadual antes da experiência em nível nacional. As primeiras experiências de destaque ocorreram na década de 1990 nas cidades de Porto Alegre, São Paulo, Recife, Belém – em nível municipal – e, já em 1999, no Rio Grande do Sul, o primeiro a implementar esse tipo de políticas em nível estadual (SCHIOCHET & SILVA, 2017; PRAXEDES, 2009). Freitas (2012) destacou que apesar de possuírem em comum o fato de serem administradas pelo Partido dos Trabalhadores, essas experiências diferiram entre si pois dependeram tanto dos arranjos políticos locais como das distintas concepções dos atores envolvidos a respeito do que é economia solidária.

A chegada da política pública de ES ao nível federal em 2003 pode ser vista como a

65 À época “Ministério do Trabalho e Emprego”.

consolidação de um histórico de mobilizações e articulações do movimento de economia solidária. Freitas (ibid) argumentou que o processo de criação da SENAES pode ser dividido em dois processos “paralelos e complementares entre si” (p.61):

O primeiro descreve como foi o processo organizativo das iniciativas e entidades de Economia Solidária a partir das primeiras edições do Fórum Social Mundial (FSM). O segundo relata como foi o processo político no interior do Partido dos Trabalhadores (PT) em que tal temática ganhou sustentação política para se transformar em uma política pública. (ibidem)

Cunha (2012) corrobora essa visão ao recuperar o desenvolvimento do que ela chamou de ‘entidades nacionais’ (“entidades e redes consideradas referências na articulação do movimento”) ao longo da década de 1990 paralelamente à inserção da temática dentro do PT. Há, nesse processo, um reconhecimento de “elementos de identificação mútua em discursos e práticas” (ibid, p.190) entre quadros do partido e representantes de entidades que se integrariam à ES posteriormente que remete à ‘complementaridade’ observada por Freitas.

No I FSM em 2001 ocorreu a criação do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária⁶⁶, que se constituiu em uma articulação nacional fundamental para pleitear a criação de uma secretaria para tratar especificamente deste assunto. Em dezembro de 2002, após a eleição de Lula para a presidência, as entidades que compunham o GT escrevem uma carta intitulada “Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento” onde argumentavam para a necessidade de a temática ser incorporada as políticas de governo no Brasil.

A questão do espaço institucional que abrigaria a secretaria se revelaria uma questão sensível nas negociações. No âmbito dos movimentos havia a discussão sobre se ela deveria ser criada como um departamento dentro da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), integrando as políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) ou propriamente como uma secretaria dentro do MTE. Prevaleceria a última opção. Já nas discussões dentro do governo, Paul Singer, que viria a ser o secretário nacional posteriormente, em entrevista a Freitas (2012) relatou que Lula pensava a ES dentro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pois enxergava principalmente a questão da dificuldade de crédito para os EES. Singer teria corroborado a posição do movimento e apontado para a necessidade do espaço dentro do MTE. Freitas (ibid) sinalizou que surge como justificativa a perspectiva de que o ministério deveria também realizar políticas de *trabalho* e não apenas de emprego.

A inserção da ES dentro do aparelho estatal brasileiro dificilmente ocorreria sem conflitos

66 Composto por diversas organizações já citadas na p. 50 deste trabalho como PACS, FASE, ANTEAG, IBASE, MST, Rede de ITCPS e Unitrabalho, ADS/CUT

entre os representantes da primeira e do ministério em questão. Ao considerar-se o caso do MTE, as questões iriam girar principalmente em torno das problemáticas de se reconhecer a necessidade de realização de políticas públicas fora do paradigma do assalariamento formal. Segundo a pesquisa de Cunha (2012)

pode-se dizer que os relatos desta época de pré-existência oficial da Secretaria indicam constantes problemas de entendimento entre os atores da nova unidade e outros atores do Estado: tanto dirigentes vindos com o novo governo, quanto funcionários do quadro administrativo; tanto pelo conteúdo como pelo formato das políticas propostas (p.194).

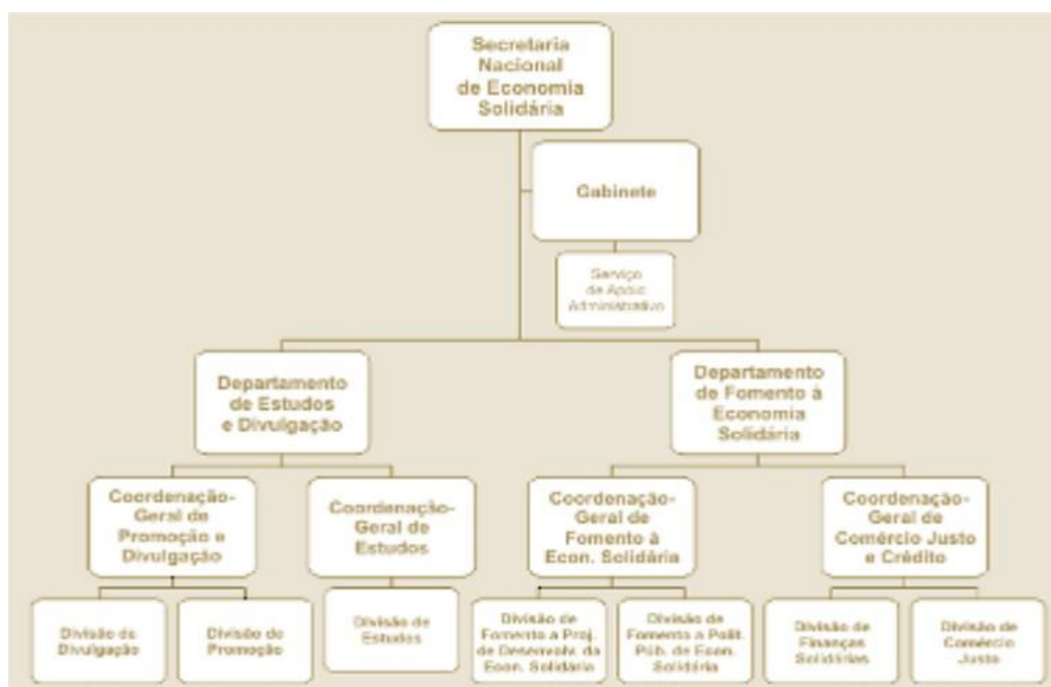
Ao longo do primeiro semestre de 2003, portanto, se dariam as articulações para a criação da secretaria antes que a mesma fosse oficialmente criada, tanto nas relações com a estrutura estatal já existente como no plano das entidades representativas do movimento. Em março deste mesmo ano em São Paulo, os futuros membros da SENAES e do já citado GT brasileiro decidiram pela seguinte relação de espaços institucionais: Secretaria (governo), Fórum⁶⁷ (sociedade civil) e Conselho⁶⁸ (governo/sociedade civil). Desse modo, em junho de 2003 enquanto o governo criava a SENAES e o CNES, se realizava em Brasília a “3ª Plenária de Economia Solidária” que, entre outras ações, fundava o FBES de forma quase concomitante (BRASIL, 2011).

Do ponto de vista da sua estruturação interna, conforme mostra a figura 2, a SENAES foi constituída por um gabinete ligado diretamente ao secretário nacional e por dois departamentos: o de Estudos e Divulgação (DED) e o de Fomento à Economia Solidária (DFES). O gabinete tornou-se responsável por atividades como assistir o Secretário e o Secretário-Adjunto; relações públicas; execução e o controle do orçamento da Senaes; divulgação de assuntos relacionados à secretaria, etc. Já o DED por: colaborar com o desenvolvimento e a divulgação de pesquisas na área da ES; promover ações de formação no campo da ES (incluindo parcerias com a SPPE); coordenar estudos da legislação que visem ao fortalecimento da ES; e apoiar iniciativas com vistas à criação de campo acadêmico e científico da ES. Finalmente, coube ao DFES: elaborar e coordenar programas que visem ao desenvolvimento da ES; articular-se com ONGs, entidades de classe, universidades e outras instituições para o desenvolvimento de programas de ES; promover a expansão e consolidação dos EES; e cooperar junto a outros órgãos de governo para desenvolver linhas de crédito mais adequadas aos EES (BRASIL, 2011).

67 Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

68 Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

Figura 2: Organograma Administrativo da SENAES/MTE



Fonte: BRASIL, 2011, p.32

Segundo relatório produzido pela própria SENAES em parceria com o Núcleo de Solidariedade Técnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (SOLTEC/UFRJ), três estratégias principais norteavam as ações da secretaria: inserir o tema da ES nas políticas públicas do Governo Federal; criação de uma base legal para o funcionamento da ES no país; e o fortalecimento dos espaços de participação cidadã na institucionalização da ES. Surge neste argumento a noção de que para a economia solidária se consolidar e se expandir no país seria necessário um apoio mais consistente do poder público, levando à estratégia de institucionalização da mesma. Ao mesmo tempo a elaboração de uma base legal específica para a ES seria capaz de garantir o reconhecimento das organizações de economia solidária como sujeitos de direito. Por fim, a construção de espaços de diálogo entre os entes do poder público e da sociedade civil organizada em torno do movimento de ES seria fundamental para a formulação de políticas, dado que a participação seria também um dos ‘princípios fundadores’ da economia solidária (BRASIL, 2011).

À criação da secretaria seguir-se-iam dilemas e conflitos importantes. Do ponto de vista do movimento, apresentam-se questões relativas à: (i) dificuldade em dar ‘protagonismo as bases’ visto que por vezes os temas da inserção burocrático-institucional fugiam às capacidades de muitos atores; e (ii) à real importância do fórum perguntando-se até que ponto não se tratava de um meio para o poder público mobilizar a sociedade para garantir sua sustentabilidade política. No interior da SENAES surgiam os problemas da disputa por espaço interno (recursos orçamentário, humanos

e espaço físico); a necessária estruturação de programas para conseguir lugar no Plano Plurianual (PPA) federal (quadriênio 2004-07). Somavam-se a estes ainda a dificuldade dos dirigentes das equipes, mesmo os que já haviam passado por experiências de governo em nível municipal ou estadual, no diálogo com a burocracia estatal. Ao mesmo tempo, os servidores do MTE lotados em Brasília apresentavam grandes dificuldades na apreensão do tema da ES que trazia muitos elementos novos simultaneamente, revelando um contexto de “mútuos estranhamentos” (CUNHA, 2012).

Mesmo com as dificuldades compreendidas na inserção dessa temática no Estado brasileiro, a SENAES conseguiria sua estruturação nos anos subseqüentes. Tendo sido criada sem dotação orçamentária própria, o primeiro passo para o estabelecimento de suas ações foi conseguir a inserção de seus programas no PPA 2004-2007. O único programa que foi possível criar nesse primeiro plano foi o chamado “Economia Solidária em Desenvolvimento” (ESD); neste, foi formulada uma única ação “guarda-chuva” que consumia quase a totalidade dos recursos e que poderia abrigar vários subtemas “Fomento à Geração de Trabalho e renda em Atividades de Economia Solidária”. Freitas (2012) observou que ao longo do tempo de existência da secretaria, a adoção de termos genéricos se deveu à dificuldade de sistematizar seus dados no Sistema de Informações Gerais e de Planejamento (SIGPLAN). Os indicadores disponíveis não contemplavam as particularidades da ES, sendo assim necessário inserir novos, o que por vezes era uma tarefa difícil.

Uma sistematização mais completa de eixos e ações da secretaria para o período 2003-2010 foi realizada por Cunha (2012), servindo aqui para apresentar ao leitor uma visão geral de seu funcionamento:

QUADRO 1 – Principais Atividades e Ações com Recursos da Senaes/MTE

Eixo de ação	Principais atividades e ações com recursos da Senaes/MTE (2003-2010)	Ano/Período
	Projetos de apoio a Bancos Comunitários (diversos-via FBB)	Desde 2005

1-FINANÇAS SOLIDÁRIAS	Apoio a projetos de Fundos Rotativos Solidários (PAPPS) – com parceiros		Desde 2006
	Edital para apoio a projetos de fomento a Finanças Solidárias (Bancos e Fundos)		2010
2-FORMAÇÃO e ASSISTÊNCIA TÉCNICA em ES	Projetos de formação e capacitação apoiados via FBB		2004-2008
	Formação de gestores públicos federais (várias edições)		Desde 2004
	Formação de agentes de etnodesenvolvimento solidário em comunidades quilombolas e pesqueiras (via FBB)		2004/2005
	Formação de gestores públicos da Rede de Gestores ES (várias edições)		Desde 2004
	Retomada do Programa Nacional de Incubadoras (via FINEP + parceiros)		2005
	1º Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária (parceria)		2006/2007
	Edital Centros de Formação em Economia solidária –CFES (Nacional/Regionais)		2007
	2º Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária (parceria)		2008/2009
	Edital rede de Núcleos Estaduais e Temáticos de Assistência Técnica (Neates) + projetos de apoio ao fortalecimento de Redes de Cooperação em ES		2008
	Edital atualização/especialização para gestores públicos de ES		2010
	Várias edições do projeto Brasil Local (ex-PPDLES): formação de agentes de desenvolvimento solidário para atuação em grupos e comunidades específicos		Desde 2006 +Edital2009
	3-COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS DA ES	Projetos de apoio direto a feiras locais e microrregionais (via FBB)	
Organização Nacional das Feiras Estaduais e Nacional de ES (via FBB)		2005/2007	
Reuniões do GT de construção da norma do Sistema de Comércio Justo e Solidário		2006-2008	
Edital para Organização Nacional da Comercialização (Feiras + SCJS)		2008	
4-MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	Debate, proposição e acompanhamento de projetos, entre outros: - revisão da Lei Geral do Cooperativismo - cooperativas de trabalho e PRONACOOOP - segmento nacional de finanças populares e solidárias - institucionalização da política nacional de ES		Desde 2003
5 – INFORMAÇÕES E CONHECIMENTOS para PROMOÇÃO da ES	Reuniões do GT de construção da base conceitual/metodológica do SIES		2003/2004
	Financiamento de estudos e pesquisas (parceria com IPEA)		2004/2005
	Construção da 1a base de dados do SIES	1ª coleta de dados (via FBB)	2004/2005
		Complemento da 1ª coleta (FINEP)	2006/2007
	Elaboração e divulgação da Campanha Nacional de ES		2004/2006
	Construção da 2a base de dados do SIES	Edital FINEP	2008
		Edital MTE (Região Norte)	2009
	Edital para Caracterização Amostral dos/as Participantes de EES		2010
6 - INSTITUCIONALIZAÇÃO de POLÍTICAS de ES e DIÁLOGO SOCIAL	Apoio às Plenárias Estaduais para criação/fortalecimento dos Fóruns Estaduais ES		2003/2004
	Apoio ao funcionamento do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (via FBB)		2004-2008
	Apoio à implantação de Centros Públicos de Economia Solidária		Desde 2004
	Organização da I Conferência Nacional de Economia Solidária (com parceiros)		2006
	Instalação e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária		Desde 2006
	Organização da II Conferência Nacional de Economia Solidária (com parceiros)		2010
7 - FOMENTO a REDES e SEGMENTOS ESPECÍFICOS	Apoio a projetos de redes e cadeias (mel, algodão, etc.)		2004-2008
	Assistência técnica e fomento de empresas recuperadas em sistema de autogestão		Proj.2005 +Edital2010
	Apoio a cooperativas de catadores de materiais recicláveis (com parceiros)		Desde 2004 +Editais

Fonte: Cunha, 2012, p.206

Desde o início do funcionamento da secretaria, a Fundação Banco do Brasil (FBB) foi a sua maior parceira. Segundo relatório já citado anteriormente (SENAES-SOLTEC/UFRJ), entre 2003 e

2010, 40% do total dos projetos realizados pela secretaria foram em parceria com a referida fundação (175 de um total 435); esses projetos representaram, no período descrito, 25% do total executado pela secretaria (aproximadamente R\$ 51 milhões de um total de aproximadamente R\$ 206 milhões) (BRASIL, 2011). A fundação já havia celebrados outros convênios com o MTE anteriormente, ao que, conforme apurado por Cunha (2012) um dirigente entrevistado citou que um dos motivos da secretaria ter buscado essa parceria seria, também, “(...) pela inexperiência de seus integrantes com as dinâmicas administrativas do governo federal” (p.212). No relatório citado acima são levantados ainda outros motivos que levaram à parceria como por exemplo o quantitativo reduzido de pessoal (por parte da secretaria), que impossibilitaria o apoio de projetos em cidades de pequeno porte. Desse modo,

devido à alta capilaridade da Fundação Banco do Brasil, através das agências bancárias do Banco do Brasil, que estão presentes em quase todos os municípios brasileiros, foi possível fazer com que as atividades de fomento chegassem aos empreendimentos econômicos solidários que as requeriam (BRASIL, 2011, p.16).

Ainda com relação ao período 2003-2010 outros parceiros relevantes foram a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), 14,7% do quantitativo de projetos e 10% do total dos recursos investidos, e o Banco do Nordeste (BNB), com 11,5% dos projetos e 2% do total de recursos.

Também surge com relevância na bibliografia sobre o tema o fato de que a própria característica intersetorial das políticas públicas de ES favorecia a realização parcerias com outros Ministérios e órgãos de governo. Destacaram-se nesse aspecto as relações da SENAES com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – através da atuação do Programa Bolsa Família (PBF) e das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN); e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (FREITAS, 2012). Cunha (2012) também explorou o tema abordando-o como “a dinâmica de relações no entrecruzamento com outras questões na agenda de políticas do governo federal”, explorando objetivos em comum da Senaes com outros setores do Estado em assuntos diversos que vão desde catadores de materiais recicláveis até saúde mental.

Com mais tempo disponível para realizar um planejamento e com a experiência dos anos anteriores, a Senaes conseguiu organizar as ações de modo mais fiel no PPA 2008-2011. Se por um lado esse aspecto deu visibilidade às demais ações, também foi algo que trouxe dúvidas com relação às prioridades estabelecidas pelos gestores. Nesse momento, atores da secretaria passam a enfatizar em seus discursos o ‘trinômio dos acessos’ como tentativa de traduzir as grandes demandas da ES:

(i) acesso a capital, referindo-se a serviços financeiros em geral; (ii) acesso a conhecimentos, relacionados desde a formação e assistência técnica até o desenvolvimento de novas tecnologias; e (iii) acesso a mercados, fazendo menção à criação ou melhoria dos canais de comercialização. Com relação a primeira demanda, foi adotada a estratégia de fomento às finanças solidárias apoiando o desenvolvimento de bancos comunitários e fundos solidários. Para a segunda, formação de formadores e gestores, assistência técnica a empreendimentos e redes, manutenção e ampliação do sistema de informações, produção e difusão de estudos em tecnologias sociais e fomento a incubadoras. Já para a última, uma estratégia de prazo mais longo, denominada “organização nacional da comercialização dos produtos e serviços da ES (CUNHA, 2012).

O Departamento de Estudos e Divulgação havia ficado responsável pelo andamento do Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPLDES – posteriormente rebatizado como “Brasil Local”). Este projeto tornou-se mais importante no período do PPA 2008-2011 do que havia sido inicialmente previsto, mas, apesar de consumir parte considerável dos recursos do departamento, a área em que este mais avançaria seria o de organização da comercialização.

Já o campo de finanças solidárias teve mais dificuldades, principalmente porque não houve avanços na “institucionalização de algum tipo de fundo com recursos públicos que seja capaz de garantir de modo permanente as atividades das [suas] diferentes formas (...)” (ibid, 2012, p.225). Uma novidade do período foi a introdução de uma ação específica para “Fomento e Assistência Técnica”, que se materializou no edital para os “Núcleos de Assistência Técnica em Economia Solidária” (Neates). Apesar dos avanços na área, não foi possível, segundo Cunha (ibid), estabelecer uma rede de entidades envolvidas ou mesmo uma identidade comum em torno de uma política nacional de assistência.

As ações da Senaes seriam totalmente reformuladas no PPA de 2012-2015, em virtude de uma mudança na própria estrutura dos planos, que passaram a ter uma abordagem mais ‘interministerial’. Conforme apontado por Silva (2017), era característica reconhecida entre os gestores a falta de intersetorialidade das políticas públicas brasileiras, tendo, em virtude disso, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) proposto uma nova sistemática de planejamento e execução orçamentária. Nesta, os programas inscritos no PPA passaram a englobar atividades complementares a serem geridas por diferentes ministérios e deixaram de ser circunscritos a apenas uma unidade gestora (um ministério, uma secretaria, um departamento). A partir desta nova metodologia, passou-se a utilizar o termo “programas temáticos”, tendo o número de programas sido reduzido de mais de quatrocentos para sessenta e cinco.

Com o novo desenho, as políticas públicas de economia solidária passaram a integrar o

Plano Brasil Sem Miséria de Erradicação da Pobreza (PBSM). Nesse contexto, findou-se o programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” (ESD), tendo as ações da Senaes passado a integrar o programa temático “Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária” (DRTSES). Essa atividade incluiu temas ligados ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além do próprio MTE. O órgão de economia solidária também ficou responsável pela execução orçamentária da ação “Fomento para a Organização e do Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos”, referente ao Programa de Resíduos Sólidos, cujos objetivos estão sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (SILVA, 2017).

De forma geral, apesar das transformações citadas, as ações da Senaes mantiveram-se organizadas sob os mesmos eixos que nos PPAs anteriores. Silva (2017) observou que não obstante o aumento de recursos gerido pela secretaria no período 2012-2015 tenham aumentado (dotação inicial), reduziu-se o total do orçamento executado proporcionalmente a série histórica. Enquanto entre os anos de 2004-2011 a média de execução dos recursos foi de aproximados 65%, a do período aqui analisado ficou em torno de 23%. Entre as razões para essas maiores dificuldades, Silva (ibid) citou as mudanças na condução da política econômica no período e a falta de ‘capacidade burocrática’ da secretaria, que teria atingido principalmente a execução dos recursos ligados às cooperativas de resíduos sólidos⁶⁹. Ademais, as eleições municipais de 2012 também foram citadas como fator de atraso para o início da execução dos projetos ligados à gestão dos resíduos sólidos, visto que muitas vezes a Senaes tinha municípios como parceiros para a implementação destas ações.

As eleições presidenciais de 2014 mantiveram no Planalto o mesmo grupo político que inaugurou a Senaes em 2003, o podia apontar para uma relativa estabilidade institucional da secretaria. No entanto, questões relativas a construção da coalizão de governo (e de manutenção da governabilidade) afetaram sua estrutura interna: foi indicado para Ministro do Trabalho um quadro do Partido Democrático Trabalhista (PDT) que declarou ter interesse em destituir Paul Singer e sua equipe para indicar um quadro do mesmo partido que o seu⁷⁰. O movimento de economia solidária se colocou de modo veemente ao lado da manutenção do economista do cargo, o que, se fosse descontinuado poderia comprometer toda a construção da política pública de economia solidária no país até então. Singer seria mantido no cargo, porém, as dificuldades de 2015 significariam somente

69 A ação nº8274 do PPA 2012-2015 “Fomento para a Organização e do Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos” foi responsável por 46% do total de recursos da Senaes no período, enquanto teria conseguido executar somente 22%. Trata-se de um motivo para a ação ter sido citada em destaque no que se refere a baixa capacidade de execução orçamentária da secretaria no período.

70 <http://reporterbrasil.org.br/2015/09/paul-singer-diz-que-foi-avisado-sobre-demissao/>

o prenuncio da verdadeira turbulência que se veria no país a partir do ano seguinte.

Em 2016, o polêmico *impeachment* sofrido pela então presidenta eleita em 2014 selaria o fim tanto da trajetória da equipe de Singer à frente da Senaes como também da sua própria existência como Secretaria. Em 08 de junho de 2016 é nomeado o policial civil aposentado Natalino Oldakoski como secretário nacional de economia solidária e em 04 de novembro do mesmo ano a Senaes é extinta e criada como subsecretaria dentro da Secretaria de Relações de Trabalho, no Ministério do Trabalho (ARCANJO E OLIVEIRA, 2017). O Fórum Brasileiro de Economia Solidária emitiu uma nota de repúdio a nomeação de Oldakoski, afirmando que “não reconhece a indicação do novo secretário interino”⁷¹; duas semanas após a divulgação, a nota foi assinada por mais de 30 redes e organizações da sociedade civil com atuação no campo da ES⁷².

Nesse contexto, embora as ações do executivo federal sobre o tema da ES não tenham findado, elas foram bastante reduzidas. Dados do PPA 2016-2019 informam que a média do orçamento previsto para a ES nos anos 2016 a 2018 é de R\$ 44,6 milhões, enquanto a média da série histórica de 2004-2015 é de R\$ 85,5 mi. Com relação à execução dos recursos, nos anos de 2016 e 2017 foi executado, na média, menos de 20% dos recursos totais o que é menos da metade da série histórica anterior (2004-2015) que já apresentava números reduzidos (38,5%). Além de todas as transformações no cenário político já citadas que implicaram no aumento das dificuldades para a execução das políticas públicas de economia solidária na esfera federal, Silva (2018) apontou ainda como fator explicativo a recessão econômica dos últimos anos no Brasil que desestabilizou também todo o conjunto das políticas sociais.

A conjuntura no país vive, portanto, um momento de grandes incertezas onde a continuidade das políticas públicas voltadas para a economia solidária na esfera federal não pode ser garantida. As reformas trazidas pelo governo interino de Michel Temer apontam para a redução dos direitos dos trabalhadores (ver nota 37), o que alimenta expectativas negativas para o desenvolvimento do campo da ES.

Esta seção procurou registrar a evolução das políticas públicas de economia solidária principalmente desde 2003, quando se deu a criação da Senaes. A contextualização da inserção da temática da ES dentro do executivo federal será importante para as discussões trazidas nos capítulos seguintes. O capítulo 3 abordará o Programa Nacional de apoio às Cooperativas Populares, que se deu em meio ao processo institucional da referida secretaria.

71 <https://cirandas.net/fbes/blog/nota-de-repudio-diante-da-indicacao-de-secretario-interino-nacional-de-economia-solidaria>

72 <http://fbes.org.br/2016/06/30/nota-de-repudio-do-fbes-ganha-adesao-de-mais-de-30-movimentos-e-entidades-8/>

CAPÍTULO 3

O Programa Nacional de apoio as Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC)

Este capítulo busca retratar, analisar as ações do Proninc, e recuperar dados importantes sobre o mesmo. Na primeira seção é feita uma descrição histórica destacando os principais atores responsáveis pela sua construção. Nessa trajetória, aparece ainda no início da década de 1990 a mobilização da sociedade civil e de instituições de pesquisa e educação que começaram a desenvolver as primeiras metodologias de incubação de cooperativas populares na favela de Mangueiras no Rio de Janeiro. A partir de 2003 o Proninc começa a ter edições regulares através da Secretaria Nacional de Economia Solidária, e passa também por avaliações importantes que sistematizaram informações relevantes para o desenvolvimento do programa.

Em seguida, são abordados alguns dados gerais do Proninc que contribuem para a sua caracterização. Compreendendo que na exposição histórica muitas características desse programa já foram colocadas e descritas, essa seção tem um papel mais complementar do que de ser de fato o principal local de exposição do Proninc como eventualmente poderia se supor. Procuramos recuperar os dados das três avaliações fazendo um breve comparativo com relação a aspectos interessantes que podem ajudar o leitor a uma compreensão geral do tema abordado.

Na última seção há uma tentativa de se aproximar do tema principal da dissertação, destacando informações que vão nesse sentido.

3.1 Histórico do programa

Segundo o decreto presidencial Nº 7357/2010 que regulamenta o Proninc (Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares), este

(...) tem por finalidade o fortalecimento dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários e buscará atingir os seguintes objetivos:

I - geração de trabalho e renda, a partir da organização do trabalho, com foco na autogestão e dentro dos princípios de autonomia dos empreendimentos econômicos solidários;

II - construção de referencial conceitual e metodológico acerca de processos de incubação e de acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários pós-incubação;

III - articulação e integração de políticas públicas e outras iniciativas para a promoção do desenvolvimento local e regional;

IV - desenvolvimento de novas metodologias de incubação de empreendimentos econômicos solidários articuladas a processos de desenvolvimento local ou territorial;

V - formação de discentes universitários em economia solidária; e

Tais organizações citadas são conhecidas por nomes que variam entre *Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares*; *Incubadoras de Economia Solidária*; *Incubadoras de Empreendimentos em Economia Solidária*, etc. Neste trabalho adotamos o termo *Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária (ITES)* por acreditar ser a expressão que melhor sintetiza e exprime as atividades e implicações deste tipo específico de organização. As ITES, em geral, são unidades acadêmicas interdisciplinares localizadas em Instituições de Ensino Superior (IES) e são constituídas por estudantes de nível técnico, graduação e/ou pós-graduação bem como docentes e assessores técnicos (SOLTEC, 2017; FRAGA, 2012; VICTORIA, 2011). Vinculam-se em geral a projetos de extensão e buscam integrar essas atividades com o ensino e a pesquisa e, através dos processos de ‘incubação’ de EES, fazem interagir o meio universitário com grupos de trabalhadores. Desse modo buscam constituir uma fonte permanente de renda para pessoas que se encontram fora do mercado formal de trabalho e, ao mesmo tempo, transformar a universidade, aproximando-a dos interesses, desejos e necessidades dos setores populares (DELLA VECHIA et al, 2011).

É possível estabelecer, de início, um paralelo entre as ITES e as incubadoras tecnológicas de empresas (“tradicionais”), havendo em ambas um acompanhamento de empreendimentos e a capacitação de seus membros acerca de diversos temas necessários à gestão dos mesmos. No entanto, há uma série de diferenças entre as duas concepções de incubação que contribuem para o entendimento do objeto. As incubadoras tradicionais surgiram na região do Vale do Silício nos EUA com o objetivo principal de ampliar o dinamismo e a competitividade econômica através do desenvolvimento da tecnologia convencional (TC) e um fluxo contínuo de inovações, tendo esse modelo chegado ao Brasil no início da década de 1980. As organizações que apoiam são intensivas em capital e seus membros em geral possuem alta qualificação (mestrado ou doutorado completos) e tem como perspectiva a apropriação privada dos lucros obtidos com o eventual sucesso do negócio apoiado. Contemplam ainda uma perspectiva privatista da produção de conhecimento e do papel da universidade “através da cobrança de direitos pelos resultados das pesquisas por ela realizadas ou apoiadas” (Souza et al, 2003, p.03).

Já as ITES foram criadas principalmente para lidar com o fenômeno do crescente desemprego e deterioração das condições de vida de grandes parcelas da população brasileira (discutiremos melhor esse contexto mais adiante). Por isso, os projetos por ela apoiados costumam ser intensivos em trabalho, tendo em geral um público pouco qualificado do ponto de vista da instrução formal (ensino fundamental ou médio completo) (ibid, 2003). Têm como perspectiva o desenvolvimento de tecnologias sociais (TS – tema que também será desenvolvido posteriormente)

e o assessoramento a cooperativas onde os ganhos são repartidos coletivamente. Além das capacitações técnicas presentes em ambos modelos de incubação (jurídica, contábil, planejamento do negócio, etc.) nas ITES há também a formação para a organização coletiva. Portanto, as incubadoras de economia solidária precisam preparar os EESs também para a democracia interna pretendida nesses: tomada de decisões coletivas, transparência contábil e informacional, garantir a mesma voz para todos os envolvidos, etc (SOLTEC, 2017; CUNHA, 2002).

As metodologias utilizadas para incubação são muito diversas pois trata-se de um processo realizado nos mais variados contextos e situações. Possuem em comum apenas alguns princípios norteadores como as práticas de educação popular e extensão universitária, almejando a construção dialógica do saber: há ampla referência aos métodos de Paulo Freire e aos métodos de ‘pesquisa-ação’ na bibliografia e nas falas dos participantes dos programas. Nesse sentido, existe, idealmente, um processo educativo de troca de saberes que busca resultar na produção de novos conhecimentos. Fraga (2012), contudo, observou que apesar das amplas referências aos métodos dialógicos e participativos, persiste ainda, de modo contraditório, o discurso da hierarquização de saberes e da noção de ‘transferência de conhecimento’ de forma recorrente entre os ‘incubadores’. Segundo a pesquisa da autora, o apego a essas noções encontra raízes no próprio fato de que originalmente as ITES inspiraram-se nas incubadoras de empresas, onde essa ideia de transferência é em geral aceita e pouco problematizada.

Outro aspecto relevante da metodologia de incubação de cooperativas discutido na bibliografia diz respeito a uma dicotomia que se estabeleceria na atividade das ITES entre dois objetivos: viabilidade do empreendimento e formação política/cidadã. Apesar de idealmente o processo de incubação buscar desenvolver ambos de forma conjunta, o que se observa na atividade das incubadoras é que nem sempre se trata de metas totalmente compatíveis. A questão da comercialização é uma problemática recorrente no debate sobre os EES, dessa forma, Fraga (2012) observou que, a partir do imperativo prático da necessidade de se alcançar a ‘viabilidade’ dos empreendimentos incubados, há as ITES que aliam o aspecto político à noção de viabilidade e outras que relegaram a formação política para segundo plano. O sucesso das cooperativas em se estabelecer no mercado não de modo algum trivial, posto que, diante disso, alguns integrantes de ITES mostram-se frustrados em não conseguir mudar as condições de vida dos trabalhadores. Por outro lado, capacitar plenamente os empreendimentos incubados a partir das necessidades aparentes dos respectivos mercados em que atuam não é garantia de viabilidade do empreendimento por si só. Limitamo-nos, nesse trabalho, a apresentar essa questão sobre o processo de trabalho das incubadoras, que consideramos em aberto.

O desenvolvimento da tecnologia social (TS) também é outro elemento importante no

funcionamento das ITES. Ponto que vem sendo colocado como estratégico em todas as avaliações do Proninc, a TS É definida por Dagnino (2010) como

o resultado da ação de um coletivo de produtores sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade coletiva dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima o associativismo), os quais ensejam, no ambiente produtivo, um controle (autogestionário) e uma cooperação (de tipo voluntário e participativo), permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo a decisão do coletivo (p.210 *apud* SOLTEC, 2017 p.33)

A relevância do desenvolvimento de TS se dá por conta da insuficiência da tecnologia convencional (TC) de lidar adequadamente com as finalidades sociais dos empreendimentos incubados⁷³, já que ela promove incessante redução do custo de mão de obra, controle do processo de trabalho pelos níveis mais altos das hierarquias, alienação dos trabalhadores em relação ao processo global de produção, dentre outros aspectos⁷⁴. Nesse ínterim, surge também o conceito de adequação sociotécnica (AST), que

visa apresentar uma operacionalização [específica] da Tecnologia Social e concebe o processo de adequação do conhecimento científico e tecnológico aos interesses da transformação social. Para isso, é preciso promover a exploração de certo grau de autonomia técnica e política para que sejam construídas rotas alternativas de desenvolvimento tecnológico. São processos reais de desconstrução e (re)projeto tecnológico com participação de grupos sociais distintos daqueles que usualmente monopolizam a construção sociotécnica (Soltec, 2017, p.34).

De acordo com a proposição de Dagnino, Brandão & Novaes (2004), seria importante falar em ‘níveis de AST’ que vão desde a utilização de TC em um empreendimento gerido de forma horizontal onde o lucro é repartido entre os trabalhadores (mais básico), até a elaboração total de todas os artefatos utilizados no processo produtivo pela cooperativa (nível ‘último’ ou ideal) passando pela revitalização do equipamento utilizado aumentando sua vida útil (exemplo possível de um nível intermediário)⁷⁵. Para ser possível atingir níveis mais altos de AST, se mostra necessário uma transformação dos paradigmas da relação ciência, tecnologia e sociedade onde o desenvolvimento tecnológico e científico se daria em conjunto com os atores que fariam uso delas.

73 Essa afirmação, demasiadamente categórica para a forma como o raciocínio vem sendo desenvolvido neste início de capítulo embasa-se nos estudos sobre a teoria crítica da tecnologia. Para maiores desenvolvimentos sobre a crítica à neutralidade da ciência e tecnologia ver Feenberg (2013) e Pinto (2005) e especificamente sobre a inadequação da tecnologia convencional às demandas sociais Dagnino, Brandão e Novaes (2004)

74 Para uma discussão melhor embasada sobre a subordinação do processo de desenvolvimento tecnológico às necessidades de aumento da mais-valia ver o capítulo 13 d'O Capital de Marx (1996).

75 Para melhor compreensão sobre os ‘níveis de adequação sociotécnica’ propostos pelos autores ver o original em Dagnino, Brandão e Novaes (2004).

É interessante, dentro desse argumento, recuperar a função da universidade pública em propor soluções que levem em conta o contexto social, econômico e político do país. Portanto, como veremos a partir do histórico do Proninc, há uma relativa sinergia entre a formulação dessas propostas e a proposta de atuação do programa.

A conjuntura de onde começam a se gestar as ações que deram origem à primeira ITES do país é ainda o início da década de 1990. O desemprego, embora no início desta década ainda não fosse tão elevado, se somava à forte aceleração inflacionária que reduzia o poder de compra da população em geral, impactando aqueles indivíduos localizados na base da pirâmide de modo ainda mais contundente. Em 1992, no contexto do *impeachment* do então presidente Fernando Collor, era crescente o número dos mais diversos tipos de mobilizações no âmbito da sociedade civil. O ‘Movimento pela Ética na Política’, resultado dessas movimentações, deu origem à ‘Ação para a Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida’, lançado em 1993 e tendo como principal liderança o sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho”. A “Ação para a Cidadania” conseguiu reunir diversos atores da sociedade com o objetivo inicial de distribuição de alimentos, atividade que havia se mostrado insuficiente (realizada de modo isolado). Em 1994 é fundado o “Comitê de Empresas Públicas no Combate à Fome e pela Vida” (COEP), que, dentre outras áreas, desenvolveu projetos piloto no setor de “emprego e desenvolvimento” (FRAGA, 2012).

Fraga (ibid) cita uma série de iniciativas que estavam em fase de nascimento e/ou consolidação no final da década de 1980 e início de 1990 que comporiam um relativamente amplo conjunto de ações que desembocariam na metodologia de incubação de cooperativas que seria consolidada nos anos seguintes. Seriam eles: (i) a Feira de Economia Solidária de Santa Maria (RS)⁷⁶; (ii) o surgimento da Associação Nacional dos Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTEAG)⁷⁷; (iii) as cooperativas que vinham sendo formadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)⁷⁸; (iv) os Projetos Alternativos Comunitários (PACs) financiados pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)⁷⁹, dentre outros. A esse quadro somava-se a maior atenção que o setor público passava a dispensar para a questão do trabalho, principalmente na criação das Secretarias de Trabalho municipais, bem como a democratização das universidades públicas através da eleição direta para reitor, que começou a ocorrer em 1985. Ainda segundo Fraga

76 A feira realizada em Santa Maria se tornou a maior do tema economia solidária no país e na América Latina, tendo, a partir de 2005 passado a ser chamada de “Feira da Economia Popular Solidária do Mercosul”

77 O surgimento da ANTEAG se deu a partir da recuperação da fábrica Makerli Calçados em Franca-SP e contou com o apoio da Ação para a Cidadania e com colaboração técnica do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e também de outros intelectuais de esquerda independentes.

78 Em 1992 o MST fundou a Confederação de Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), que se tornaria um ator importante no campo da ES nos anos seguintes.

79 Os PACs eram pequenos projetos localizados na área rural ou periferia de cidades que visavam geração de trabalho e renda para moradores que trabalhavam de forma associativa.

(ibid), é nos anos 1990 que há uma reestruturação da extensão universitária no país, com o surgimento do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Extensão das universidades públicas brasileiras (FORPROEX), e a criação do Programa de Extensão Universitária (PROEXT). Ainda no âmbito da academia, surge também a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Rede Unitrabalho), que cumpriria alguns anos um papel importante nas articulações em torno do Proninc.

Ainda no contexto da frente de luta contra a fome e a miséria, a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) viria a desempenhar uma das principais ações. Em 1993, a fundação daria início ao Projeto Articulado de Melhoria da Qualidade de Vida – Universidade Aberta, que buscava atuar nas áreas favelizadas em seu entorno buscando integrar as áreas de educação, saúde, habitação e saneamento ambiental. O projeto tinha como fundamento metodológico a pesquisa-ação, como veremos adiante, um artifício também importante para as ITES⁸⁰. Nos contatos iniciais para busca de um diagnóstico verificou-se que o desemprego era uma das questões mais importantes no Complexo de Manguinhos, o que levou os gestores a acrescentar a questão do trabalho e renda nas já citadas áreas de atuação do projeto. Para assessorar as ações da Fiocruz neste setor, foi convidada a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) onde já existia desde 1975 o Curso Superior de Tecnólogos em Cooperativismo para organizar uma cooperativa que envolvesse moradores da região de Manguinhos para prestar serviços inicialmente à própria fundação. A partir desse contato foi criada a “Cooperativa de Manguinhos” (COOTRAM: Cooperativa dos Trabalhadores Autônomos do Complexo de Manguinhos), que em 2003 contava com “cerca de 1.200 (mil e duzentas) famílias dedicando-se a prestação de serviços, produção industrial de louças sanitárias, entre outras atividades” (BARROS, 2003, p. 99).

O Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE/UFRJ) já havia tido contatos anteriormente com a UFSM com vistas ao desenvolvimento de projetos de incubação de cooperativas na UFRJ. Por conta disso, foi convidado pela Fiocruz para auxiliar a formação da COOTRAM nos aspectos jurídicos e de formação das instâncias administrativas (diretoria e conselhos). Segundo Guimarães (1998 *apud* FRAGA, 2012), a decisão para a criação da incubadora nasce em uma reunião que pretendia abrir o mercado da UFRJ para que esta contratasse os serviços de cooperativas como a COOTRAM, assim como a Fiocruz já vinha fazendo. Surge então a ideia de utilizar a universidade não apenas como mercado mas também aproveitar o potencial dela de incubar novas cooperativas de modo semelhante ao caso já

80 Segundo a Avaliação 2017 do Proninc (SOLTEC, 2017), 53% das incubadoras entrevistadas apontaram como um dos pilares da construção metodológica de incubação a utilização dos “métodos participativos” e 42% do total citaram especificamente a pesquisa-ação.

citado. Barros (2003) observou que, nesse processo, já existia um grupo de professores e alunos que desejavam intervir na realidade social que cercava o campus, criando as condições propícias para o surgimento da primeira ITES do Brasil, a ITCP da COPPE/UFRJ.

Rosa (1998 *apud* Fraga, 2012) deixa claro que a ideia da incubadora de cooperativas populares embasou-se nas já existentes incubadoras de empresas. Porém, importante lembrar, não bastaria uma mera reprodução mecânica para que ela funcionasse. Barros (2003) chamou atenção para a importância da participação de ex-integrantes de movimentos sociais e populares, para além do corpo técnico da universidade onde a maioria vinha do curso de Engenharia de Produção.

Nesse sentido, Bocayuva (2001) coloca:

O transplante de linguagem, do terreno acadêmico e da tecnologia de ponta para o terreno do setor popular da economia exige a construção de novas estratégias de formação e capacitação dos incubados, de metodologias de educação e de aprendizagem, de elementos de cidadania, e de aspectos culturais e antropológicos presentes nesse novo público com o qual a universidade não está acostumada a trabalhar (p.08).

Nos anos seguintes à sua formação, a ITCP da Coppe continuaria suas atividades aprimorando a construção da metodologia de incubação e passando a trabalhar com outros grupos produtivos em outras favelas cariocas e também na baixada fluminense, região metropolitana da cidade do Rio (BARROS, 2003). Um aspecto que nos parece importante é o fato de essa incubadora buscar formar cooperativas que prestassem serviços a instituições públicas, o que praticamente resolvia a questão da demanda, aspecto tão delicado entre os EES em geral. Barros (*ibid*) relata que nos anos iniciais “quatro grandes contratos foram conquistados: Serviços Gerais na *UFRJ*; Lavanderia no *Hospital Pedro Ernesto/UERJ*; Eletricidade na *LIGHT*; Construção Civil no *Grupo Sendas/Casa Show*” (p.105). Esses contratos envolviam um total de doze cooperativas incubadas, aproximadamente 800 postos de trabalho diretos ainda segundo a autora. No final do ano 2000, entretanto, os EES incubados começaram a perder os contratos conseguidos, implicando numa desestruturação dos mesmos. Esses mesmos contratos foram ganhos, curiosamente, por ‘falsas cooperativas’, que passariam ainda a empregar funcionários que eram associados nos mesmos EES que prestavam os mesmos serviços anteriormente (*ibidem*). A dificuldade das iniciativas de economia solidária no aspecto de comercialização é conhecida na bibliografia sobre o tema. Dessa forma, a incubação de EES com demandas já garantidas foi algo diferencial e relevante no início, sendo possível dizer até mesmo que o sucesso desses primeiros empreendimentos contribuiu para a expansão do número de incubadoras no país.

No final de 1997 a incubadora da UFRJ receberia a visita de uma equipe da Prefeitura de

Santo André, dando início a uma parceria com vistas a formação de uma incubadora de cooperativas na cidade paulista. Tendo em vista a estrutura jurídica da ITCP da Coppe – um projeto de extensão universitária -, foi escolhida a Fundação Unitrabalho como entidade executora do projeto. Segundo Fraga (2012), 1997 também é o ano de surgimento de outras duas incubadoras, uma na Universidade Estadual da Bahia (UNEB) e a outra na Universidade Federal do Ceará (UFC). No mesmo ano começa uma articulação de estudantes do centro acadêmico da Universidade de São Paulo (USP) com Paul Singer (então professor da instituição) que culminaria também na criação de uma incubadora no ano seguinte.

No ano seguinte, a ITCP da Coppe organiza uma reunião com agências de financiamento (FINEP e FBB) e representantes de universidades interessadas em começar atividades de incubação nas suas próprias instituições e alguns meses depois realiza um seminário que marcaria a criação formal do Proninc. Nesta primeira edição teriam sido apoiados, portanto, além da incubadora da UFRJ e das já citadas no parágrafo anterior, que vinham se articulando mesmo antes da concretização do financiamento, projetos semelhantes nas cidades de Juiz de Fora (UFJF) e Recife (UFRPE), o que configuraria um total de seis incubadoras em universidades ainda em 1998 (e uma municipal, que não foi apoiada pelo programa). Contudo, após o financiamento inicial, o apoio formal do setor público seria interrompido por alguns anos, o que configurou um procedimento esporádico e sem qualquer previsão de continuidade. Benedito de Oliveira (*apud* Fraga, 2012) defendeu que essa forma descontinuada de apoio foi uma escolha ideológica fruto de uma visão elitista do papel da universidade no Brasil.

Apesar da dificuldade de se obter recursos junto ao ente público, Varanda (2007) relatou surgimento de outras nove incubadoras antes da edição seguinte do programa em 2003 outros núcleos de pesquisa em outros centros de ensino superior inspirados na experiência inicial das seis incubadoras citadas no parágrafo anterior. Nesse contexto, foi decisiva a articulação das ITES já criadas em redes. A relação estabelecida entre a ITCP da Coppe e a Fundação Unitrabalho já citada propiciou a criação de uma “Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares” lançada em março de 1999. Esse modo de organização permitiu a troca de informações entre os envolvidos nos processos de incubação de cooperativas nos diferentes estados, e também estimulou grupos em outras IES a trabalharem no mesmo sentido. Em 2001, no entanto, algumas ITES resolvem desligar-se da Unitrabalho. Os dois grupos de ITES permaneceriam trabalhando como organizações diferentes, portanto, desde 2001, até os dias atuais.

A articulação já existente em torno do tema, as mudanças no executivo federal em 2003 e a mobilização do movimento de economia solidária, contribuíram para que o programa ganhasse uma nova edição neste mesmo ano, a partir da SENAES (objeto da seção 2.2.3. deste trabalho). Desse

modo, é publicado um edital ainda em 2003 com recursos oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) tendo a Finep como entidade executora, sendo apoiadas 33 incubadoras, que nesse momento já estavam organizadas em duas redes distintas. Já nos anos de 2005 e 2007 o Proninc passa pela sua primeira avaliação, realizada pela Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE). Nesse primeiro relatório constam as informações relativas às 33 ITES apoiadas na edição de 2003. A edição de 2007 surgiu com a novidade de divisão entre duas linhas de incubadoras, as já existentes (Linha A) e as novas/recém-criadas (Linha B) e, com o número total de incubadoras apoiadas tendo subido para 55. Tendo sido os recursos utilizados nos anos de 2008 e 2009, foi avaliada durante os anos de 2010 e 2011 pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH). A última grande edição do programa foi através da chamada 89/2013, tendo sido avaliada pela equipe do Núcleo de Solidariedade Técnica da UFRJ (Soltec/UFRJ) nos anos de 2016 e 2017. Além dessas três edições “principais” que receberam avaliações posteriores (2003, 2007 e 2013), existiram outras edições que contribuíram para a estruturação das incubadoras que encontram-se especificadas no quadro 2:

QUADRO 2 – Execução de Recursos do Proninc 2003-2016

	ANO	ENTIDADE EXECUTIVA	FONTE	VALOR	INCUBADORAS BENEFICIADAS
1	2003-2004	FINEP	MDS	R\$ 5,13mi	33
2	2005-2006	FINEP	FINEP	R\$ 1,34mi	10
3	2007-2008	FINEP, MDS, FBB – Modalidades A e B	FINEP, MEC, MDS, FBB	R\$10,56mi	55
4	2007-2008	FINEP	Mtur, FINEP	R\$ 5,05mi	11
5	2008	MPA (SEAP)	MPA (SEAP)	R\$ 2,89mi	7
6	2009	MEC – PROEXT	MEC	R\$ 3mi	34
7	2009	FINEP – Modalidade C	MCT-PNI/Fundos Setoriais	R\$ 2,74mi	19
8	2010	MEC – PROEXT	MEC	R\$ 4,2mi	60
9	2010	SENAES	SENAES	R\$ 4mi	32
10	2010	SENAES/FINEP	FINEP/SENAES/REDES	R\$ 7,5mi	22
11	2011	MEC – PROEXT	MEC	R\$ 5,3mi	58
12	2013	MEC – PROEXT	MEC	R\$ 6,1mi	56
13	2013	SENAES/CNPq	MCTI/CNPq	R\$15,6mi	84
14	2014	MEC – PROEXT	MEC	R\$ 4,3mi	35
15	2015	SENAES/MCTI/CNPq	MCTI/CNPq	R\$ 2mi	22
16	2015	MEC – PROEXT	MEC	R\$ 5,8mi	33
17	2016	MEC – PROEXT	MEC	R\$ 3,1mi	18
	TOTAL			R\$ 88,61mi	580

Fonte: Avaliação 2017 do Proninc (SOLTEC, 2017)

A partir da retomada em 2003, Senaes, Finep, FBB e COEP se organizam para a criação de

um comitê gestor do programa. Esse grupo foi muito importante para as articulações em torno das edições seguintes do Proninc e se modificou ao longo do tempo. Entre 2005 e 2006, entram os ministérios do Desenvolvimento Social, da Saúde (MS) e Ministério da Educação (MEC); logo depois em 2007 passa a fazer parte também o Forproex e chega em 2012 a integrar, além dos já citados, os ministérios da cultura (MINC), da justiça (MJ), do turismo (MTUR), da pesca e aquicultura (MPA), bem como a Rede de ITCPs, a Rede Unitrabalho e a Rede de gestores de políticas públicas de economia solidária. O grande número de ministérios no comitê se deveu ao trabalho realizado pelos membros da Senaes de buscar parceiros dentro do governo que pudessem contribuir para a viabilidade do Programa, ao mesmo tempo que também direcionava esforços do Proninc para objetivos específicos de alguns ministérios. Segundo relatório da avaliação de 2017, o comitê gestor do Proninc encontra-se desativado atualmente, sendo a sua reativação um dos pontos citados no relatório que podem fortalecer o programa no campo político (SOLTEC, 2017). É provável que essa desarticulação tenha ocorrido em virtude das transformações que se deram no Planalto após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, fato que impactou todas as políticas públicas do campo da ES, como discutido na seção 2.2.3.

3.2 Características gerais do programa

Nessa seção pretendemos avançar na discussão sobre o programa ressaltando algumas informações importantes sobre ele. Para isso serão utilizadas informações de pesquisadores e principalmente das três avaliações já realizadas, algumas vezes comparando temporalmente dados selecionados. Trata-se de uma seção curta, basicamente por compreender que ao longo da descrição histórica parte das características principais já foram levantadas.

Segundo Freitas (2012), o Proninc foi a segunda ação para a qual a Senaes mais destinou recursos entre os anos de 2003-2010, chegando a R\$29 milhões ou 14% do total da secretaria, ficando atrás apenas da ação “promoção do desenvolvimento local e economia solidária”. Nos anos subsequentes, esse percentual seria reduzido drasticamente, o que não reflete exatamente em uma redução de recursos, mas em uma reestruturação total da forma de organização e execução dos planos plurianuais, já discutidos na seção 2.2.3. Tal reconfiguração trouxe as ações relativas a resíduos sólidos para a Senaes, tema que ficou com aproximadamente metade dos recursos da secretaria na média no PPA 2012-2015 (SILVA, 2017). Neste PPA, a ação de apoio a incubadoras ficou com aproximadamente 5% do total, apesar de a edição do Proninc com mais recursos até aqui ter sido justamente a de 2013 com R\$15,6 mi.

A partir dessas informações, é possível afirmar que o Proninc se configura, portanto, como

uma das principais políticas públicas do campo de economia solidária, o que se deve também por sua importância estratégica em função de as ITES também produzirem conhecimento e formarem profissionais, além do objetivo mais ‘direto’ que é a incubação de empreendimentos. A avaliação de 2007 registrou que mais da metade das ITES produziu pelo menos um TCC e um artigo científico, enquanto que a de 2017 registrou um total de 4490 publicações de trabalhos acadêmicos diversos (teses, dissertações, capítulos de livro, artigos etc.) somando-se todas as incubadoras apoiadas na edição avaliada⁸¹. No que tange à formação, a avaliação de 2011 do IADH registra um número aproximado de 1500 envolvidos com os processos de incubação, incluindo-se aí alunos, docentes, técnicos e servidores; enquanto isso a última avaliação apontou um total de 2700 pessoas. É importante notar que esses objetivos são reconhecidos também pelas próprias incubadoras; quando perguntadas sobre seus propósitos, “produção e disseminação de conhecimentos sobre ES”, “formar quadros no campo da ES” e “inserir o tema da economia solidária nas IES” foram citados por cerca de 80% dos coordenadores de ITES (SOLTEC, 2017).

O Proninc tem sido, ao longo dos seus anos de funcionamento, um dos principais meios para a criação de novas incubadoras. A avaliação de 2011 realizada pelo IADH registrou um total de 40 ITES que receberam apoio do programa na criação da incubadora (73% do total avaliado), enquanto na avaliação de 2017, 26 responderam sim à pergunta similar (31%). Somente a avaliação de 2007 não realizou pergunta semelhante; apesar disso, a partir da pergunta que abordava o tempo de existência das ITES, estimamos que foram criadas 12 novas incubadoras⁸² ou 36% do total naquela edição do Proninc⁸³. A outra principal parceria para criação das ITES apontada pelas avaliações tem sido a da própria IES onde se insere a incubadora; 20% das ITES entrevistadas pela avaliação de 2017 tiveram esse tipo de apoio⁸⁴.

Através do apoio à 33 incubadoras em 2003, 55 em 2008 e 84 em 2013, o Proninc apoiou a criação e/ou manutenção de, 315, 571 e 1.100 empreendimentos de economia solidária, respectivamente. É importante considerar que existem incubadoras que vieram a ser apoiadas mais de uma vez, tendo participado de diferentes edições. Algo parecido ocorre com os empreendimentos, porém estimamos, através das informações disponíveis sobre as avaliações, que

81 Por conta da diferença de metodologia das avaliações, por diversas vezes nesse trabalho não será possível comparar dados estritamente iguais no tempo, mas apenas colher informações correlatas que possam subsidiar a argumentação.

82 Admitimos que todas as incubadoras com tempo de existência menor que três anos havia sido criada por aquela edição específica do Proninc, visto que os recursos foram liberados a partir do ano de 2003 e a avaliação ocorreu em 2005.

83 É importante levar em consideração que a avaliação se refere sempre à edição [“grande”] imediatamente anterior. Ou seja, a avaliação de 2007 se refere à edição de 2003, a de 2011 à edição de 2008 e a avaliação de 2017 à edição de 2013.

84 Considerar aqui que nem todas apoiadas pela edição 2013 do Proninc foram entrevistadas pela última avaliação. Das 84 apoiadas apenas 64 foram entrevistadas por uma questão de logística.

o número de EES que recebeu apoio mais de uma vez é significativamente menor do que o de ITES que passaram pelo mesmo processo. O número de trabalhadores atingidos pelo programa está estimado em 9 mil (2003), 16 mil (2008) e chega a 32 mil na edição de 2013. Com relação à quantidade de pessoas envolvidas no trabalho das incubadoras apoiadas, a previsão é de mil em 2003, 1,5 mil em 2008 e 2,7 mil em 2013⁸⁵.

QUADRO 3 – DADOS GERAIS DO PROGRAMA

Edição	Nº de ITES	Integrantes das ITES	Nº de EES	Trab. dos EES
2007	33	990 ⁸⁵	315	9.000
2011	55	1.500	571	16.000 ⁸⁵
2017	84	2.700	1.100	32.000

Fonte: elaboração própria a partir de VARANDA e BOCAYUVA (2007); SENAES (2011) e SOLTEC (2017)

As ITES, que possuíam média de 32 integrantes na última avaliação, são em geral formadas na maior parte por graduandos (54%), professores (17%), técnicos com bolsa (14%) e pós-graduandos (7%). Outras opções citadas com frequências muito pequenas foram técnico com CLT e técnico da universidade com aproximadamente 3% dos casos cada. Ainda segundo as informações da última avaliação, aproximadamente três quartos dessas incubadoras distribuem-se igualmente nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, enquanto 16% estão no Centro-Oeste e apenas 7% na região Norte. Apenas 35% dessas ITES estão localizadas em capitais de estados, enquanto os outros 65% estão nos interiores ou em regiões metropolitanas, o que sugere uma boa capilaridade do programa.

Com relação ao setor de atuação dos empreendimentos citados, há uma certa estabilidade observada a partir dos dados das três avaliações realizadas. O quadro 4 mostra os cinco principais ramos de atividade em que atuam os EES apoiados pelas ITES em cada uma das três principais edições do Proninc que receberam avaliações. Os empreendimentos de artesanato e de agropecuária/extrativismo, já tradicionais no campo da economia solidária, lideram a lista, somando juntos quase a metade do total de empreendimentos apoiados pelas incubadoras. Em terceiro lugar aparecem os catadores de material reciclável, refletindo também um peso que o setor tem dentro da ES. É uma relativa surpresa o setor não ter aumentado a sua participação na edição de 2013 visto as transformações na estruturação dos PPAs a partir de 2011, discutidos ao final da seção 2.2.3. Seguindo a lista vem o setor de ‘produção e serviços de alimentos e bebidas’ e as confecções, somando juntos um quinto do total. É importante notar que na última avaliação essas categorias não

85 Não estavam disponíveis as informações sobre: número de trabalhadores das ITES em 2003 e o número de trabalhadores dos EES em 2008. Utilizamos a média do número de integrantes por ITES nas edições em que essa informação estava disponível (~30) e o mesmo para a quantidade de trabalhadores por empreendimento (~28,5).

apareceram porque a categorização adotada foi diferente das anteriores e não foi possível desmembrar as opções existentes para aferir a parcela de empreendimentos desses dois últimos setores que constam no quadro.

QUADRO 4 – SETOR DOS EES POR EDIÇÃO DO PRONINC

	2007	2011	2017
Agropecuária/extrativismo	22%	20%	24%
Artesanato	19%	19%	26%
Catadores de material reciclável	14%	16%	15%
Prod. e serv. de alimentos e bebidas	11%	10%	*
Confecções	9%	9%	*

Fonte: elaboração própria a partir de VARANDA e BOCAYUVA (2007);

SENAES (2011) e SOLTEC (2017)

Desse modo, uma das características dos empreendimentos apoiados pelo programa é sua grande heterogeneidade, que perpassa quase todos os ângulos de observação: localização (urbano/rural), setores de atuação, grau de instrução dos participantes, estrutura disponível, capital investido, retirada dos participantes, etc.

Outro ponto importante que o Proninc toca é sobre a questão da gestão: há uma busca pela autogestão tanto no interior das ITES como nos EES por elas apoiados. Embora seja um elemento difícil de avaliar, alguns dados da última avaliação podem ser levantados para tentar explorar o assunto. Das incubadoras entrevistadas, em pergunta sobre as instâncias de direção, em 63% dos casos há coordenação colegiada, enquanto outras 45% existem grupos de trabalho, comitê ou núcleos, e apenas 38% afirmou a existência de coordenação individual. Além disso, 81% das ITES realizavam pelo menos uma reunião mensal com todos os seus membros e em 65% dos casos as reuniões eram frequentadas por mais de três quartos dos membros.

3.3. Indicadores a serem considerados a partir do escopo da pesquisa

Um dos aspectos centrais para uma avaliação mais ampliada do programa é com respeito a seus objetivos. Trata-se de uma política social bastante particular que pretende atingir, além da incubação de EES, outros temas como: produção e disseminação de conhecimento sobre incubação e sobre economia solidária; formação de estudantes para o mundo do trabalho e na temática da ES; e articulação com outras políticas públicas e iniciativas de desenvolvimento local e regional

(BRASIL, 2010).

Nesse ínterim, as avaliações de 2011 e 2017 buscaram levantar (em pergunta que admitia mais de uma resposta) quais eram as principais articulações que as incubadoras realizavam com outras políticas públicas e qual era o âmbito das mesmas.

**QUADRO 5 – PRINCIPAIS ARTICULAÇÕES COM OUTRAS
POLÍTICAS PÚBLICAS POR TEMA**

	2011	2017
Programas de segurança alimentar	58%	23%
Programas de economia solidária em geral	46%	34%
Reforma agrária e agricultura familiar	52%	16%
Saúde mental	30%	14%
Política ambiental	* 86	31%

Fonte: elaboração própria a partir de SENAES (2011) e SOLTEC (2017)

Sendo as ITES espaços onde já se trabalha o tema da economia solidária, é previsível que uma das articulações mais frequentes seja com outras políticas desse mesmo tema; chama atenção para as relações com os programas de segurança alimentar que atinge o mesmo nível de recorrência. Esses programas são principalmente de compra de alimentos (PAA – programa de aquisição de alimentos; PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar) da agricultura familiar para serem colocados à disposição de beneficiários de programas sociais do governo e em escolas. Dado também o alto número de respostas para a terceira opção do quadro 5, é possível que algumas respostas tenham marcado essa e a primeira opção pois são temas que estão relacionados. De qualquer forma, o tema da produção de alimentos parece possuir destaque no âmbito do Proninc, considerando também as informações do quadro 4 (página 88) onde o setor de agropecuária/extrativismo aparece como o principal segmento dos EES apoiados pelo programa ao lado do artesanato.

Com relação ao tema da contribuição das incubadoras para os estudantes, também em pergunta que admitia mais de uma resposta, as mais frequentes foram ‘formação acadêmica’ (90%), ‘experiência profissional’ (87%) e ‘formação política’ (81%). Outras respostas foram ‘trabalho de conclusão de curso’ (76%), ‘estágio curricular’ (70%) e ‘acesso a formação científica e pós-

86 Na avaliação de 2011 não apareceram articulações com políticas relacionadas ao tema ambiental como gestão de resíduos sólidos, etc. O relatório não deixa claro se essas políticas não foram citadas na aplicação dos questionários ou se realmente não apareceram. De qualquer forma, é notório o aumento da relação entre as políticas públicas de economia solidária e aquelas relacionadas principalmente à gestão dos resíduos sólidos em virtude das alterações nos PPAs discutidas ao final da seção 2.2.3.

graduação' (67%). Chama atenção nessa resposta o grande número de casos em 'formação política', que, embora seja um tema relacionado as incubadoras, talvez não se imaginasse que fosse uma contribuição tão recorrente (SOLTEC, 2017).

Outro ponto relevante no desenvolvimento da ES no país que o Proninc atuou nos últimos anos foi no desenvolvimento de inovações tecnológicas e organizacionais geradas na incubação. Também em pergunta que admitia mais de uma resposta, metade das incubadoras (50%) afirmou ter realizado inovação em processos, outros 42% em ferramentas de gestão, 31% em artefatos e 23% declararam ter inovado em itens que não constavam na pergunta. Somente 11% das ITES entrevistadas afirmaram não terem realizado nenhum tipo de inovação (SOLTEC, 2017).

Sobre os impactos da incubação nos empreendimentos, também em pergunta que permitia mais de uma resposta, os coordenadores de incubadoras assinalaram principalmente: (i) participação nas decisões do empreendimento (81%); (ii) autoestima, reconhecimento (78%); (iii) cooperação no empreendimento (70%); (iv) relações com o entorno (67%); (v) condições de trabalho (66%); e (vi) acesso a direitos/cidadania (63%) (SOLTEC, 2017). Chama atenção o fato de que o fator 'renda' foi assinalado por 61% dos entrevistados e foi somente o oitavo item mais respondido. Portanto, parece que, ao menos do ponto de vista dos coordenadores de incubadoras, aspectos que se relacionam mais com o desenvolvimento da autonomia nas relações de e no trabalho foram mais proeminentes nos processos de incubação. Esse talvez seja um dos dados que mais corrobora o ponto sobre os múltiplos objetivos e impactos do Proninc e por conseguinte dos processos de incubação. A renda não deixa de ser um fator a ser buscado, inclusive porque também interfere na autoestima em outros fatores da vida dos trabalhadores, mas é importante chamar atenção para o fato de que o programa reconhece de fato os seres humanos como dotados de múltiplas capacidades e aspirações.

Entretanto, faz-se necessário aqui apontar algumas limitações do projeto que auxiliam em uma compreensão mais completa do mesmo. De acordo com a compreensão da nossa pesquisa, a estrutura de financiamento das ITES proporcionada pelo Proninc é um dos principais temas a serem tratados. Em linhas gerais, os recursos são disponibilizados via divulgação periódica de editais que estabelecem determinada quantidade de fundos a serem utilizados em certo intervalo de tempo pelo(a) coordenador(a) da incubadora contemplada. Dessa forma, as ITES desenvolvem projetos onde detalham diversos itens como: sua estrutura interna, atividades a serem e/ou que foram desenvolvidas, os grupos produtivos com os quais pretendem trabalhar, os objetivos a serem alcançados, as estratégias a serem utilizadas, como serão gastos os recursos, etc. Tais propostas são submetidas no âmbito do edital e podem ser aprovadas totalmente, aprovadas com algumas mudanças ou reprovadas.

Assim, uma das características centrais do financiamento por editais é o financiamento

intermitente. As ITES se estruturam com respeito a equipe e materiais de trabalho de acordo com os meios que possuem para dar continuidade a seus objetivos e as sucessivas interrupções no fluxo de recursos são apontadas por diversos coordenadores dessas organizações⁸⁷ como uma das principais adversidades que as incubadoras enfrentam. Os editais, em geral, projetam as incubações para um prazo de até dois anos, o que pode em muitos casos ser insuficiente. É preciso levar em consideração aqui o fato de os processos de incubação em cooperativas possuírem elevada heterogeneidade, dificultando a projeção de determinada quantidade de tempo mínimo ou máximo genérico para eles. As falas dos coordenadores observadas nos seminários e em conversas informais ao longo das idas a campo apontam que um tempo maior de financiamento provavelmente seria desejável. Molina (2016), dentro das formulações críticas ao modelo de edital, chegou a defender um financiamento contínuo para as incubadoras. Essa questão possivelmente reflete a própria inserção da política pública de economia solidária dentro do Estado brasileiro, que ainda é relativamente frágil do ponto de vista da força institucional que a Senaes possui.

A questão do financiamento intermitente das ITES se torna ainda mais sensível quando se observa a participação dos recursos do Proninc no orçamento dessas organizações. De acordo com o apurado pela avaliação de 2011, apesar de 82% das incubadoras ter afirmado possuir outras fontes de recursos diversas ao programa, para 43% os recursos do Proninc representaram mais do que 60% do total disponível para a ITES. Para outras 14% os recursos do programa representam entre 31% e 60% do orçamento, o que permitia falar em 57% de incubadoras dependentes do Proninc naquele momento. Já na avaliação de 2017, mesmo com mais da metade das incubadoras (58%) afirmando acessar outras fontes que não o programa nem a IES, a parcela de ITES que os recursos do Proninc representam mais de 60% do total chegou a 56%. Nessa edição, que apresentou esses dados com as categorias com outros recortes de percentuais, a parcela de incubadoras onde os recursos do programa situam-se entre 1% a 40% do total é de 31%, o que permitiria falar, com alguma generosidade, que cerca de um terço das ITES não eram dependentes do financiamento do Proninc nesses anos. Ao mesmo tempo, isso significa afirmar que para dois terços do total a interrupção do financiamento ocorrida a partir de 2017 pode ter significado uma manutenção precária das suas atividades ou mesmo o fim da sua atuação. Esse quadro fica ainda mais frágil quando o enfoque dos dados recai sobre as novas incubadoras (as de “linha B” do edital 2013). Nesse universo, apenas 24% do total seria “não-dependente” dos recursos (financiamento do Proninc representando menos de 40% do orçamento); enquanto isso outras 76% seriam dependentes do programa. Portanto, três quartos das incubadoras novas criadas a partir do último edital (2013) provavelmente encerraram

87 Essa afirmação se embasa na participação do autor em seminários realizados pela equipe responsável pela última avaliação do Proninc.

suas atividades ou as mantiveram reduzindo consideravelmente a sua atuação.

Addor et al (2018) contribuíram para explicar os efeitos negativos das interrupções de financiamento da seguinte forma:

Os integrantes das incubadoras destacam sempre a importância quanto à continuidade dos financiamentos do programa, argumentando que a interrupção dos repasses, ou a não continuidade dos editais, gera uma desestruturação das ações. O principal impacto está na desmobilização da equipe de incubação (principalmente técnicos e estudantes), assim como na dificuldade logística de manter as visitas, com gastos de transporte, alimentação e material de consumo (p. 21).

Um outro ponto relacionado a este é o das demandas de incubação não atendidas. Na avaliação de 2017 constatou-se que a parcela das incubadoras em que isso ocorreu chegou a 72%. As razões apontadas pelas ITES foram: ‘falta de equipe’ (58%); ‘falta de recursos’ (50%); e ‘fora do escopo de atuação’ (25%) (SOLTEC, 2017). É importante notar que só responderam a segunda pergunta os que tiveram demandas de incubação não atendidas, ou seja, o universo de 72% citado anteriormente. O motivo mais recorrente (falta de equipe) também se relaciona com a falta de recursos, pois é provável que a maioria dos coordenadores de incubadoras contratariam mais equipe se tivessem certeza de que haveria financiamento estável para isso. Além disso, metade das incubadoras que tiveram demandas não atendidas colocou diretamente a questão dos recursos, o que representa um importante gargalo no desenvolvimento dos processos de incubação em economia solidária no Brasil.

Neste capítulo, tentamos descrever o Programa Nacional de Apoio as Incubadoras de Cooperativas Populares desde sua trajetória histórica abordando também características centrais e aspectos a serem melhor desenvolvidos. Tratando-se do objeto principal da presente dissertação, essa exposição parece imprescindível para a análise com mais profundidade que será realizada no próximo capítulo, em que iremos buscar relacionar as dinâmicas das políticas sociais no Brasil com a forma particular de atuação e o desenvolvimento do Proninc.

CAPÍTULO 4

Uma análise do Proninc a partir dos debates sobre política social

O Objetivo deste capítulo é retomar os debates teóricos sobre política social travados no primeiro capítulo e no início do segundo (onde é abordado o caso brasileiro) tendo como objeto de análise o Proninc. Portanto, trata-se de buscar uma análise a partir da seguinte questão: de que forma são apreendidas, no desenvolvimento do Proninc, as questões sociais que emergem no início do Século XXI? Além disso, compreendendo o caso estudado: de que maneira o Proninc reproduz dinâmicas já observadas de maneira mais ‘geral’ por outros autores e de que forma se diferencia no tratamento da questão social na contemporaneidade? Existem aspectos qualitativos que permitem situar o programa como uma política singular?

Como descrito no capítulo anterior, a primeira experiência de incubação com as características que viemos trabalhando ao longo dessa dissertação ocorreu na favela de Manguinhos a partir de um tipo particular de ‘diagnóstico social’ realizado inicialmente pela Fiocruz. Nesse diagnóstico surgem diversas demandas do local, sendo, uma das principais, aquela relativa à *situação dos moradores com relação ao mercado de trabalho*. Portanto, ainda que as ações propostas pela fundação pudessem lidar com aspectos centrais do desenvolvimento humano tais como saneamento básico, saúde e educação, parecia fundamental garantir condições de trabalho digno para que as ações nos outros setores pudessem ser mais sólidas e duradouras. É justamente na questão da geração de trabalho e renda que a ação de incubação em economia solidária vai, daí em diante, centrar seu foco de atuação principal, embora, importante notar, a forma com que isso é proposto intente perpassar também diversos outros aspectos da vida humana.

Castel (2003) enxergou na crise da sociedade salarial a emergência de uma ‘nova questão social’. Trata-se principalmente de um processo onde simultaneamente as relações de trabalho se tornam mais frágeis e as garantias de reprodução do social para aqueles fora do mercado de trabalho diminuem ou as condições de acesso às mesmas se tornam mais rigorosas. Com respeito às transformações nas relações de trabalho, guardadas as respectivas diferenças, é descrito algo em sentido parecido com o que Harvey (1996) conceituou como a passagem para um *regime de acumulação flexível*, e também no sentido do que em geral a sociologia do trabalho coloca como *precarização das relações de trabalho*. Dessa forma, Castel (2003) irá chamar especial atenção para o potencial de precarização contido na perda de importância do ‘contrato de trabalho por tempo indeterminado’, sendo este um aspecto central que possibilita “compreender os processos que alimentam a vulnerabilidade e produzem, no final do percurso, o desemprego e a desfiliação” (p. 516).

Observando a partir de dois eixos centrais (i) a integração ou não-integração pelo trabalho e (ii) a inserção ou não-inserção em redes de sociabilidade (vizinhança, família, bairro e outras relações sociais *fora* do local de trabalho), surge a compreensão de quatro zonas principais. A primeira seria a de integração, onde o sujeito social possui um trabalho permanente e participa de relações sociais sólidas. Na seguinte, “zona de vulnerabilidade”, há uma precariedade maior no trabalho (contrato por tempo determinado ou por necessidade do contratante) e relações sociais mais fragilizadas embora ainda passíveis de serem mobilizadas. Já a terceira, a “zona de assistência”, é constituída por aqueles que dependem dos auxílios públicos para realizarem as mais básicas atividades cotidianas e tem laços (mesmo os familiares) já muito enfraquecidos. A última “zona de desfiliação” é a mais dramática, onde o indivíduo já está há muito tempo sem qualquer vínculo formal de trabalho (o que dificulta a permanência na zona anterior) e também as relações de vizinhança e até mesmo com ex-colegas de trabalho se torna ainda mais frágil por conta da própria situação de precariedade em que se encontra.

A partir da análise seminal de Castel, autores irão questionar sua validade quando aplicada em países e regiões do mundo diferentes da Europa Ocidental. Retorna aqui a problemática desenvolvida no capítulo 1 sobre se e em quais países que não da região acima citada houve de fato a construção de um Estado de Bem-Estar Social. Para o caso brasileiro em particular, há autores apontando no sentido de que a questão social apresentada pelo autor francês não seria exatamente *nova* já que as políticas sociais aqui construídas teriam sido incipientes para sequer um dia terem mantido a maior parte da população na zona de integração, como teria ocorrido em países de *Welfare State* clássico (BRANDÃO, 2002). Leitura diversa é apresentada por teóricos que irão defender uma complexidade maior da questão, já que os países que apresentaram de forma tardia sua regulação social possuem características muito distintas do que apenas uma “permanência eterna” de uma questão social agravada. Nesse sentido, Sposati (2002) apresenta características singulares do caso brasileiro (que também se verificam em outros países da América Latina segundo ela) tais como: (i) direitos relevantes conquistados por movimentos sociais e não sindicais; (ii) dificuldade em transformar esses direitos em ‘cidadania universal’; (iii) a despeito dos gastos sociais crescentes, o grande número de governos neoliberais parece reforçar a noção da ‘pulverização’ de direitos específicos (soma-se ao problema do ponto ii), dentre outras.

De qualquer forma, ainda que Castel não tenha apresentado uma análise perfeitamente condizente com o caso brasileiro, acreditamos que parcela significativa de suas considerações nos parecem válidas para observar o surgimento de diversas políticas públicas que lidem com a questão do trabalho, incluindo-se nessas o Proninc. Desse modo, compreendemos que as cooperativas e associações de produção apoiadas pelo programa estudado atingem principalmente pessoas que

integram as zonas da vulnerabilidade e da desfiliação^{88 89}. Se os elementos que produzem essas zonas jogam os indivíduos para fora dos circuitos das trocas produtivas e terminam por torná-los “inúteis” da perspectiva de uma sociedade que se articula pela interdependência funcional entre seus membros; e se uma das marcas da nova (ou antiga, ou permanente no caso brasileiro) questão social é o grande contingente de “supranumerários”, ‘inempregáveis’, inempregados ou empregados de um modo precário, intermitente” (CASTEL, 2003, p. 21), trata-se aqui de compreender a relação entre as ações do Proninc e essa questão social que se apresenta.

Através dos processos de incubação, seria possível afirmar que o programa busca estabelecer ou reestabelecer uma identidade através do trabalho com os grupos produtivos. A mobilização desses contingentes para estabelecer novos coletivos de produção e/ou o apoio para grupos que já haviam ou estavam em vias de se estabelecer, no entanto, é feita de maneira diversa aos vínculos empregatícios proporcionados pelo mercado de trabalho formal. Nesse sentido, trata-se também de compreender de que forma os elementos trazidos pela perspectiva da economia solidária (trabalhados no capítulo 2) podem proporcionar uma forma qualitativamente distinta de integração ou reintegração desses sujeitos aos “circuitos das trocas produtivas”. Parece relevante, dentro da discussão aqui travada, o papel que pode cumprir a participação nas principais decisões do empreendimento, e outro aspectos relacionados com a busca da prática autogestionária nos EES, por exemplo. Depoimentos colhidos em campo ilustram esse aspecto e outros que parecem decorrer desse, como a melhoria nas condições de trabalho e o aumento do reconhecimento. São citados ainda, nos relatórios do programa, pontos como melhoria das relações com o entorno (na perspectiva do desenvolvimento local) e maior acesso a direitos/cidadania.

Parece interessante, nesse momento, buscar um diálogo com autores que realizam leituras das políticas públicas de economia solidária (PPES) que, ao nosso ver, parecem desconsiderar aspectos importantes das mesmas. Ao realizar a revisão bibliográfica, em mais de uma ocasião, nos deparamos com leituras que situam essas políticas no mesmo grupo daquelas que buscam tão somente fomentar o empreendedorismo como estratégia de combate a pobreza. Werneck Vianna (2008) escreveu um artigo que nos interessa particularmente nesse tópico, tendo alguns pontos já sido apresentados anteriormente. A posição dessa autora é de que no Século XXI há um consenso (entre os gestores e não entre os teóricos) em torno de uma concepção *liberal revisitada* na qual se encaixam diversos programas que buscam principalmente conceder crédito como estímulo ao

88 Importante notar que a terceira zona descrita por Castel (da assistência) dificilmente se verifica no Brasil pois as políticas de assistência no país não seriam robustas o suficiente para constituir uma *zona* inteira.

89 Não há, segundo Castel, uma separação clara entre as zonas da vulnerabilidade e da desfiliação por conta da própria precarização do emprego. O trabalhador em condição vulnerável poderia, por exemplo, ser demitido na primeira reestruturação produtiva atravessada pela empresa que o emprega e, a depender dos processos subsequentes, vir a se tornar um desfiliado.

empreendedorismo e/ou realizar transferências de renda para públicos específicos. Apesar da densidade da análise, com a qual concordamos em alguns pontos, parecem ser desconsideradas características que julgamos relevantes como o fato de a economia solidária se organizar como movimento social, a ênfase no coletivo que em geral possuem os EES e os pontos qualitativos citados no parágrafo anterior.

Utilizando-se de um arcabouço teórico marxista, Barbosa (2005) irá enxergar as PPES de forma parecida, localizando-as ainda como um paradigma de intervenção estatal na área do trabalho que reduz os direitos e garantias historicamente obtidos pelos trabalhadores. Não é possível no presente trabalho colocar e discutir os diversos pontos trazidos pela autora na discussão. Interessamos aqui pontuar especialmente o fato de terem sido analisadas as formas de manifestação da economia solidária sem considerar aspectos relevantes. Ainda na introdução de seu trabalho a autora deixa claro que

Ocupou-se centralmente de analisar os sentidos da assunção pelo Estado dessa responsabilidade pública. Ou seja, tomou a *economia solidária* como uma variante de política pública e não como movimento social ou a partir de suas potencialidades utópicas de transformação social. Ainda que seja uma vertente importante de análise, fugiu às possibilidades estruturais da investigação (p. 19).

Portanto, considerar as políticas públicas de economia solidária sem compreender a existência de um movimento social por trás delas que se organiza para demandá-las, e quando efetivadas, para cobrar suas diretrizes e modo de efetivação, nos parece insuficiente justamente por desconsiderar aspectos relevantes do objeto em questão. Enxergar as PPES apenas pelo prisma da geração de renda não nos parece tampouco a forma mais adequada, inclusive porque, ao menos no caso do Proninc, ficou demonstrado que esse não tem sido o único objetivo dos processos de incubação⁹⁰. Não se trata aqui de recorrer tão somente a uma perspectiva idealista onde o aumento da renda não é considerado, pois deve sim ser, mas de apontar que junto a este objetivo outros também se destacam com relevância.

Uma das grandes discussões pertinentes às políticas sociais diz respeito ao binômio focalização *versus* universalização. Este é um elemento que não constou nas preocupações centrais da pesquisa, inclusive porque seria difícil situar o Proninc dentro desses parâmetros. Embora a maioria das ITES trabalhe com indivíduos fora do mercado de trabalho formal, em nenhum momento são colocadas nos termos formais do programa restrições à participação. Desse modo, não pretendemos aprofundar a questão nesse trabalho, cabendo apenas citá-la, dada a sua relevância no

90 Na página 82 desse trabalho, considerando as respostas para a Avaliação 2017 sobre os principais impactos da incubação nos empreendimentos, o item 'renda' ficou apenas em oitavo lugar (SOLTEC, 2017).

contexto do debate e da bibliografia consultada.

Ao longo do percurso desenvolvido em nossa pesquisa, identificamos como uma das principais deficiências do Proninc a questão do seu financiamento intermitente. Tendo este elemento como ponto de partida, tomamos então a liberdade de buscar explicações e fundamentos já colocados em outras pesquisas sobre outros programas ou sobre a conjuntura da política social em geral para observá-lo em melhor perspectiva. Observando a tese de Sposati (2002) em seu artigo sobre a regulação social tardia em países da América Latina, identificamos traços que podem contribuir no sentido buscado aqui. Expondo as características peculiares de nações que desenvolveram seus sistemas de proteção social, a autora irá identificar como um desses traços principais a *rotatividade* das políticas sociais. Esse foi um ponto que chamou nossa atenção pois embora o Proninc tenha tido edições regulares entre os anos de 2003-2016, sua forma de execução não garantiu uma estabilidade no financiamento das incubadoras. Como exposto ao final do capítulo 3, por vezes essas organizações convivem com a incerteza quanto à continuidade do financiamento o que leva a outras adversidades. Embora a autora associe essa rotatividade com as características mais gerais do neoliberalismo – e não consideremos aqui que os governos que mais deram espaço ao Proninc se encaixem nas definições clássicas para o termo – acreditamos, no entanto, que ela aponta características relevantes para a análise aqui empreendida.

Desse modo, nossa pesquisa nos levou a crer que a aparente “fragilidade” do Proninc, quando comparado a outras políticas, parece relacionar-se com a forma (e força) de sua inserção no aparelho estatal brasileiro. Como vimos na seção 2.2.3., que abordou a criação da Senaes, a sua criação se deu tanto em virtude da organização do movimento de economia solidária nacionalmente, tanto por conta de uma relação orgânica que membros do Partido dos Trabalhadores (PT) possuíam com o movimento, e também em virtude do que havia sido observado em outras experiências prévias em administrações municipais e estaduais lideradas por esse mesmo partido. A secretaria surge então como uma novidade institucional que precisa disputar espaços, pessoal, recursos e até mesmo conceitos dentro da máquina governamental.

O processo de criação da Senaes é descrito com detalhes no trabalho realizado por Cunha (2012), que relata, em alguns momentos, a prevalência das decisões da área econômica (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) sobre as da área social. Este tema interessa à nossa pesquisa pois, como já colocado na seção 1.1.3., frequentemente se observa uma primazia das decisões da área econômica frente à social. Esse aspecto foi um dos pontos que nossa pesquisa identificou como relevante fator explicativo (embora não único) para compreender uma fragilidade institucional do objeto estudado. Cohn (1995) e Fagnani (1997) situaram essa antinomia no caso brasileiro; e Mkandawire (2001), numa perspectiva mais global, observou que

frequentemente determinadas políticas sociais são adotadas com vistas a mitigar efeitos negativos de dadas políticas macroeconômicas. Embora essa seja uma indicação verificável no plano empírico, o Proninc não parece se situar exatamente nesses termos quando observado o quadro geral brasileiro. Embora o período 2003-2006 seja conhecido por ter sido (em matéria de política macroeconômica) o mais ortodoxo entre os que o PT esteve à frente do executivo federal, é também um momento onde começa a ocorrer uma reconhecida melhora nos indicadores referentes ao mercado de trabalho, tanto com relação aos índices de desemprego como no tocante ao aumento real do salário mínimo. A manutenção desses avanços nos anos seguintes levaram Fagnani e Calixtre (2018) a cunhar o termo “recuperação do mercado de trabalho” para designar o fenômeno. Esse ponto é particularmente interessante na análise pois parece invalidar a tese de que o Proninc teria sido criado tão somente para mitigar efeitos de determinadas políticas macroeconômicas. Em primeiro lugar, porque a escala de atuação do programa não permitiria de forma alguma que pudesse ter uma pretensão como essa, no máximo de estar em consonância de atuação com outras políticas. Também é necessário considerar que a criação da Senaes e a adoção de outras PPES se insere em um quadro muito mais complexo.

Dagnino (2006) observou que, face às transformações ocorridas a partir de 2003, segmentos sociais que nunca haviam tido espaço no Estado brasileiro conseguem passar a ocupá-lo. Sem deixar de considerar as contradições desse processo intrincado, a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária indica um processo interessante de gestão das políticas sociais na direção do que preconiza a constituição de 1988, que destaca que essa administração deveria se dar por conselhos de constituição paritária entre membros do governo e da sociedade civil.

Assim, se por um lado é possível compreender as políticas públicas de economia solidária realizadas no nível federal como uma conquista do movimento social organizado, por outro é necessário também compreender seus limites na disputa interna com outros setores do Estado. Portanto, o fato de o Proninc não ter conseguido se tornar, por exemplo, uma política que gozasse de um financiamento contínuo nos parece também reflexo dessa situação. Outro marco histórico que parece selar as PPES como políticas de governo que não se tornaram políticas de Estado é justamente o fato da Senaes ter se tornado uma subsecretaria em novembro de 2016, quando, após o processo de *impeachment*, o PT deixa o governo federal.

Perante o pragmatismo com que frequentemente os gestores públicos lidam com políticas públicas, outra característica do Proninc relativamente “desvantajosa” frente a esta matéria se refere aos seus múltiplos objetivos. Conforme já colocado anteriormente, o programa visa a incubação de EES propriamente dita, mas também: a produção de conhecimento acerca do tema; a articulação e integração de políticas públicas; o desenvolvimento de novas metodologias sobre incubação;

formação de discentes em ES; bem como a criação de disciplinas, cursos e estágios para a disseminação da ES nas instituições de ensino superior. Dessa forma, é possível observar que alguns objetivos são de difícil mensuração, enquanto outros podem possuir aspectos qualitativos que não irão constar nas estatísticas oficiais. As avaliações pelas quais o programa passou ao longo de sua trajetória possuem como um dos seus objetivos preencher esta lacuna que é a da construção da legitimidade do programa frente ao Estado. No entanto, frequentemente o tempo com que as informações são produzidas não são o mesmo necessário às articulações para a obtenção de recursos. Uma relativa dificuldade ao ratificar o cumprimento das metas frente a determinados gestores foi um ponto colocado por técnicos da Senaes durante os seminários da última avaliação do programa. Cunha (2012) também relatou as dificuldades que os membros da secretaria tinham para incluir no sistema do governo federal as informações relativas às políticas públicas de economia solidária de forma geral, pois muitas vezes essas ações tocavam em pontos que não se encaixavam nos critérios já estabelecidos anteriormente pela burocracia para outras políticas públicas de forma geral.

Em virtude do que se desenvolveu até aqui, é possível situar o Proninc como uma política relativamente singular, na medida em que sua atuação abrange desde a produção e sistematização de conhecimentos como a geração de trabalho e renda através de EES, bem como seus outros objetivos já citados. Sua forma distinta de atuação, que busca tocar também aspectos qualitativos como a melhoria das relações de trabalho, e a heterogeneidade de sua aplicação, observada em campo quando consideradas as grandes diferenças regionais do país podem também denotar de algum modo o caráter *experimental* da política. A importância que a produção e sistematização de conhecimento e a produção de tecnologias sociais adquire no formato que o programa vem sendo conduzido também permite situá-lo como estratégico para o projeto político da economia solidária no país. Esse material teórico e tecnológico se torna disponível para outros empreendimentos de economia solidária que não foram alvos direto dos processos de incubação, mas podem beneficiar-se indiretamente, acessando esse conhecimento produzido. Ao mesmo tempo, seu caráter acadêmico proporciona uma difusão da economia solidária nas instituições de ensino superior brasileiras atraindo a atenção de jovens pesquisadores que passam a se interessar pela temática e podem vir a trilhar uma trajetória profissional na área. Em alguns casos, a perspectiva de crítica ao capitalismo contida na proposição da ES pode ao menos sensibilizar discentes para a questão social levando-os a atuar em áreas onde esse problema é considerado.

Neste capítulo, buscamos realizar uma análise mais profunda sobre o Proninc, objeto de estudo da dissertação, levando em consideração os debates sobre políticas sociais. Para isso foi necessário levar em conta aspectos gerais da produção acadêmica sobre o tema, elementos

conjunturais da economia e da política brasileira e também a os espaços institucionais através dos quais a política conseguiu se estruturar e obter uma continuidade no período recente. Temos como certo que muitos pontos não puderam ser plenamente desenvolvidos por conta das limitações contidas nesse trabalho. Acreditamos, no entanto, que o esforço da pesquisa pode ter contribuído para levantar questões a serem melhor desenvolvidas no futuro por outros pesquisadores que se interessem pelo tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do trajeto percorrido ao longo dessa pesquisa, foi possível identificar algumas limitações na forma de execução do Programa Nacional de apoio às Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), principalmente com respeito a estrutura de financiamento que este possibilita às Incubadoras Tecnológicas de Economia Solidária (ITES). Estas organizações frequentemente convivem com recursos limitados em suas atividades e possuem demandas de incubação de empreendimentos de economia solidária que não puderam ser atendidos, conforme foi possível depreender do último relatório do programa. As interrupções de financiamento também impactam as incubadoras de outras formas como a dificuldade de se manter a equipe de trabalho e a complexidade de se manter as visitas aos grupos incubados com pouco ou nenhum recurso.

A intenção principal, ao destacar as insuficiências, advém de um propósito analítico, antes de um puramente depreciativo. Como foi possível constatar ao longo dessa dissertação, o programa é complexo e possui características interessantes, perpassando desde o apoio às atividades de extensão universitária no país, pela articulação entre diversas políticas públicas e também pela mobilização de trabalhadores fora do mercado de trabalho formal para atividades autogestionárias. Uma das hipóteses levantadas, a partir do que foi relatado no parágrafo inicial dessas considerações finais, é que o financiamento intermitente às incubadoras se relaciona com a forma frágil que as políticas públicas de economia solidária (PPES) se inserem no Estado brasileiro. A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) que centralizava essas ações se tornou uma subsecretaria em 2016, com a mudança do grupo no poder executivo federal. Apesar de não ter sido extinta e ainda contar com recursos, a execução desses atualmente é muito difícil, tanto por conta da reduzida equipe que atualmente trabalha no setor como por conta do crescente conflito de interesses que emerge no Estado brasileiro no presente.

A orientação ideológica do grupo político que ocupa o poder na atualidade não permite levantar prognósticos positivos para a situação do trabalho no país nem para as PPES. Ainda assim, as redes ligadas às incubadoras e funcionários de carreira do executivo federal conseguiram articular uma nova chamada para o Proninc (chamada 27/2017) que totaliza quatro milhões em recursos. Apesar de ser somente um quarto do total disponibilizado na chamada de 2013, o fato de a chamada ter sido realizada é algo bastante positivo considerando a conjuntura. Sob a justificativa da deterioração da situação fiscal brasileira e da alta inflação, diversas medidas de austeridade econômica vêm sendo tomadas nos últimos anos pelo ente federativo central. Como foi visto na pesquisa histórica desenvolvida aqui, frequentemente as políticas sociais sofrem severos cortes em momentos de turbulência econômica. Essas medidas terminam por fortalecer a antinomia descrita

na bibliografia entre as políticas sociais e econômicas.

Ao agir dessa forma, o Estado brasileiro reforça uma dinâmica negativa já que nos momentos de estagnação econômica, os “desfiliados”, para usar a terminologia de Castel, são os mais impactados. Reduzindo ou extinguindo os gastos com políticas sociais, eleva-se a desproteção desses. Além disso, é possível citar ainda que, dado a elevada propensão marginal a consumir desses estratos sociais, desperdiça-se o potencial de elevação da demanda agregada proporcionada pelo aumento do consumo desses grupos, fatos que poderiam atenuar os efeitos perversos da conjuntura internacional negativa no índice de crescimento interno.

Portanto, acreditamos que é necessário a formulação de uma proposta de crescimento inclusivo que seja composta por amplos setores da sociedade para se contrapor a noção ortodoxa de ajuste econômico que atualmente vigora na agenda nacional. O predomínio dessas ideias no debate público atual deve-se, ao nosso ver, a um esgotamento de um modelo de articulação política e de crescimento econômico que prevaleceu entre os anos de 2003-2016. O grupo responsável pela formulação e implementação desse modelo foi justamente aquele que conseguiu acomodar as PPES em seu grupo de ações. A mudança no cenário coloca então dois desafios principais ao movimento organizado de economia solidária: o primeiro, de continuar produzindo em autogestão em momentos de baixo crescimento econômico e o segundo de manter sua mobilização e atuação em um período que o Estado não parece disposto a expandir as políticas públicas para o setor.

Longe de pretender com isso fazer uma análise pessimista, acreditamos que mesmo nos tempos de avanço os desafios não cessam. Desse modo, uma visão realista contribui muito para entender a real dimensão das adversidades. Nossa pesquisa pretende, assim, contribuir, ainda que timidamente, para a reflexão sobre as possibilidades e caminhos para a melhoria do quadro social e da situação dos trabalhadores no país, principalmente por acreditar que os movimentos sociais podem ser um meio para tanto. Estamos, portanto, imbuídos da ideia de que todos que são financiados pelo Estado e utilizam a estrutura proporcionada pelas instituições públicas têm o dever de retornar à sociedade um pouco daquilo que neles foi investido. É justamente essa a ideia que orienta a perspectiva da extensão através da incubação de cooperativas populares, uma das principais temáticas abordadas nesse trabalho.

Tentamos, assim, levantar algumas questões e debates que possam subsidiar agendas de pesquisas futuras e diagnósticos atuais sobre problemas relevantes do campo social no país. Sem pretender esgotar as discussões, procuramos realizar nossa contribuição para possíveis caminhos para o futuro das políticas públicas no país, mesmo considerando todas as limitações de nossa pesquisa.

BIBLIOGRAFIA:

ARCANJO, Maria Antônia S.; OLIVEIRA, Ana Luíza M. de (2017). *A criação da secretaria nacional de economia solidária: avanços e retrocessos*. In: Revista Perseu: história, memória e política, nº 13, ano 11, pp.: 231-249.

BARBOSA, Rosangela N. de Carvalho (2005). *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. Tese (doutorado). Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BARRIENTOS, Armando (2008). *Latin-america: towards a liberal-informal welfare regime*. In: GOUGH, Ian; WOOD, Geof (orgs). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.

BARROS, Josiane Fonseca de (2003). *Rede universitária de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares: projeto societário e projeto educativo*. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

BENINI, Elcio Gustavo et al (2007). *A economia solidária nos prismas marxistas: revolução ou mitigação?* Artigo apresentado no V Encontro Internacional de Economia Solidária realizado na Universidade de São Paulo (USP).

BOCAYUVA, Pedro Claudio Cunha (2001). *Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares/COPPE/UFRJ*. In: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter. *Redução da pobreza e dinâmicas locais*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

BRANDÃO, André Augusto (2002). *Conceitos e coisas: Robert Castel, a “desfiliação” e a pobreza urbana no Brasil*. In: Revista emancipação v.2 nº1 pp141-157.

BRASIL (2010). *Decreto nº 7.357 de 17 de novembro de 2010*.

BRASIL (2011). MTE/SENAES. *Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal: 2003 – 2010*. Relatório Parcial. Brasília, Secretaria Nacional de Economia Solidária.

CAMPELLO, Tereza; NERI Marcelo C. (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA.494p.

CANO, Wilson (1999). *América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo*. In: *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora vozes. 56p.

CARVALHO, Daniel Simon de (2016). *Banco Palmas: uma abordagem sociológica de sua instituição e de seus critérios de liberação de crédito*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

CARVALHO, Sônia Marise Salles de (2016). *I Seminário Regional de avaliação do Proninc: regiões Sudeste e Centro-Oeste*. Centro de Acolhida Missionária Assunção, 20 de maio de 2016. Fala proferida na parte final do evento.

CASTEL, Robert (2003). *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 4ª edição.

CASTRO, Jorge Abrahão de (2012). *Política social no Brasil contemporâneo*. Texto para discussão publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: IPEA.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1988). *Governo Local, processos políticos e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico*. Revista ANPOCS, nº 25 pp.57-79.

CATTANI, Antonio David (2003). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz editores.

CHANG, Ha-Joon (2002). *The role of social policy in economic development: some theoretical reflections and lessons from East Asia*. Rascunho preparado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD) Genebra: UNRISD.

COHN, Amélia (1995). *Políticas sociais e pobreza no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas: Revista semestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nº:12, jun-dez 1995, pp: 01-19.

CORAGGIO, José Luis (2002). *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Documento de lanzamiento del debate sobre “distintas propuestas de economía social” – Red de Políticas Sociales. Disponível em: <http://www.fronesis.org>

_____ (2013). *Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la Economía Social y Solidaria*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. 14p.

COSTA, Reinaldo Pacheco (2018). *Das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs)* In: ADDOR, Felipe (Org.). *As incubadoras tecnológicas de economia solidária na atualidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. No prelo.

CRUZ, Antônio (2006). *A diferença da igualdade: A dinâmica econômica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

_____ et. al (2011). *O PRONINC que temos e o PRONINC que precisamos ter*. Porto Alegre: III Congresso Nacional da Rede de ITCPs. 23p.

CUNHA, Gabriela Cavalcante (2012). *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)*. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília.

_____ (2002). *Economia solidária e políticas públicas: reflexões a partir do caso do programa Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra. 501p.

DAGNINO, Renato (2010). *Em direção a uma teoria crítica da tecnologia*. In: DAGNINO, Renato (Org.). *Tecnologia social: Ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: Komedi. p. 113-152.

_____; BRANDÃO, Flávio C.; NOVAES, Henrique T. (2004). *Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social*. In: Fundação Banco do Brasil *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

DELLA VECHIA, Renato et. al (2011). A REDE DE ITCPs: *Passado, Presente e alguns desafios para o futuro*. Diálogo, Canoas, v. 1, n. 18, p.115-144, jan/jun.

DIONNE, H (2007). *A pesquisa-ação para o desenvolvimento local*. Brasília: Líber Livro Editora.

DRAIBE, Sônia Miriam (1993). *O Estado de Bem-Estar no Brasil: periodização e características*. Caderno de Pesquisa Nº08 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp (NEPP/Unicamp). Campinas: Unicamp. 57p.

_____. (2002). *Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis*. Relatório preparado para conferência do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realizada em maio de 2002 em Santiago, Chile.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

_____. (1994). *After the Golden Age: the future of the Welfare State in the New Global Order*. Genebra: UNRISD (United Nations Research institute for Social Development).

FAGNANI, Eduardo (1997). *Políticas sociais e pactos conservadores no Brasil:1964/92*. In: *Economia e Sociedade*, (8): 183-238.

_____; CALIXTRE, André (2018). *A política social no limite do experimento desenvolvimentista*. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P. & SARTI, F. (Orgs.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp. 367p.

_____. (2005). *Política social no brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (doutorado em Economia) defendida na Universidade Estadual de Campinas.

_____; BRAGA, J. C.; SILVA, P. L. B. da (1989). *Recessão e financiamento das políticas sociais*. In: *Revista de Administração Pública*. Nº:03, v:23, pp.

FAMA, Eugene (1970). *Efficient Capital Markets: A Review Of Theory And Empirical Work*. Journal Of Finance, Vol. 25, Nº. 2, Papers And Proceedings Of The Twenty Eighth Annual Meeting Of The American Finance Association New York, pp. 383-417.

FEENBERG, Andrew (2013). *Do essencialismo ao construtivismo: a filosofia da tecnologia em uma encruzilhada*. In: NEDER, Ricardo T. (org) *A teoria crítica de Andrew Feenberg: racionalização democrática, poder e tecnologia*. Brasília: Editora da UnB. 342p.

FLICK, Uwe (2004). *Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman. 312p.

FLEURY, Sônia (1994). *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ,1994.

FRAGA, Lais Silveira (2012). *Extensão e transferência de conhecimento: as incubadoras*

tecnológicas de cooperativas populares. Tese (doutorado em Geociências) defendida na Universidade Estadual de Campinas.

FRANÇA, Bárbara et al (2008). *Guia de economia solidária ou porque não organizar cooperativas para populações carentes*. Niterói: EdUFF.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de & LAVILLE, Jean Louis (2004). *A Economia Solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de (2001). *A problemática da economia solidária: uma perspectiva internacional*. Sociedade e Estado, Brasília-DF, v. XVI, n.1-2, p. 245-275.

_____ (2007). *Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação*. Civitas, revista de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) volume 7.

FREITAS, Mariana Machitte de (2012). *As políticas públicas de economia solidária no governo federal: (2003-2010)*. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Econômico) defendida na Universidade Estadual de Campinas.

GAIGER, Luiz Inácio (2013). *O mapeamento nacional e o conhecimento da economia solidária*. Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET), v.12, p.7-24.

GOUGH, Ian; WOOD, Geof (2008). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.

HARVEY, David (1996). *A Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola. 326p.

HENRIQUES, Flávio Chedid (2014). *As disputas em torno do conceito de economia solidária: experimentação de uma utopia ou retrocesso na luta dos trabalhadores?* Revista Latitude, v.08, nº01, pp. 63-91.

JARA HOLLIDAY, Oscar (2012). *A Sistematização de Experiências, Prática e Teoria para Outros Mundos Possíveis*. Brasília-DF: CONTAG. 332p.

KERSTENETZKY, Célia L. (2012). *O Estado do Bem-Estar social na idade da razão*. Rio de Janeiro: Campus. 320p.

_____ (2011). *Welfare State e Desenvolvimento*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, v.54, nº1, pp.129 a 156.

_____ (2006). *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* Revista de Economia Política, vol. 26, nº 04 (104), pp. 564-574 outubro-dezembro/2006.

LAVILLE, Jean-Louis & GAIGER, Luís Inácio (2009). *Economia Solidária*. In: CATTANI, Antonio David; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio; HESPANHA, Pedro (Orgs.) *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Edições Almedina. 344p.

MARSHALL, Thomas H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

(1967). *Política social*. Rio de Janeiro: Zahar.

MARX, Karl (1996). *O capital: livro primeiro*. São Paulo: Editora Nova Cultural.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas (2010). *Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira*. In: Revista “Katálisis” - publicação semestral do departamento de Serviço Social da UFSC - v.13 nº02, pp:173-180.

MEDEIROS, Marcelo (2001). *A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. Texto para discussão nº852 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília: IPEA. 27p.

MENDONÇA, Sonia (2005). “A construção de uma nova hegemonia patronal rural: o caso da Organização das Cooperativas Brasileiras”. In: *Revista Eletrônica História Hoje*, 2 (6), Art. 5. Disponível em: www.anpuh.org/revistahistoria/public

MENEZES, Maria Theresa Cândido Gomes de (2007). *Economia Solidária: elementos para uma crítica marxista*. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI, 3, 2007, São Luis. *Anais da III Jornada Internacional de Políticas Públicas: Questão Social e Desenvolvimento no Século XXI*. São Luis: UFMA.

MKANDAWIRE, Thandika (2001). *Social Policy in a Development Context*. Genebra: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD).

MOLINA, Wagner de Souza Leite (2016). *I Seminário Regional de avaliação do Proninc: regiões Sudeste e Centro-Oeste*. Centro de Acolhida Missionária Assunção, 20 de maio de 2016. Fala proferida na parte final do evento.

MORIN, A (2004). *Pesquisa-ação integral e sistêmica: Uma antropopedagogia renovada*. Rio de Janeiro: DP&A. 230 p.

NAGEM, Fernanda A.; SILVA, Sandro P. *Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil*. Revista de Sociologia Política, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.

NERI, Marcelo *et al.* (2013). *Efeitos macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais*. In: CAMPELLO, Tereza; NERI Marcelo C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA.494p.

NAMORADO, Rui (2009). *Cooperativismo*. In: CATTANI, Antonio David; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio; HESPANHA, Pedro (Orgs.) *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Edições Almedina. 344p.

OLIVEIRA, Benedito Anselmo Martins (2007). *Os diálogos e as sinergias entre o PRONINC, as cooperativas populares e a economia solidária*. In: Proposta: Revista trimestral da FASE, nº 31, jan-mar de 2007, pp.35-41.

OLIVEIRA, Luiz José Rodrigues de (2003). *Incubadoras universitárias de empresas e de cooperativas: contrastes e desafios*. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) defendida na Universidade Estadual de Campinas.

- PIANA, Maria Cristina (2009). *A construção do perfil do assistente social no cenário educacional*. São Paulo: Editora UNESP, 2009, 233p.
- PINTO, Alvaro Vieira (2005). *O conceito de tecnologia*. Rio de Janeiro: Contraponto. 548p.
- PICCHETTI, Paulo; CHAHAD, José Paulo. *A evolução da taxa de desemprego estrutural no Brasil: uma análise entre regiões e características dos trabalhadores*. Anais do XXXI encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). 20p.
- POLANYI, Karl (2000[1944]). *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 7ª edição.
- PRZEWORKSKI, Adam (1989). *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- PRAXEDES, Sandra Faé (2009). *Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Boletim Mercado de Trabalho nº39, maio de 2009, pp. 57-62.
- RITTER, Gerhard A. (1986). *Social Welfare in Germany and Britain*. Nova Iorque: Berg Publishers.
- RIZOTTI, Maria Luiza Amaral (2001). *Estado e sociedade civil na história das políticas sociais brasileiras*. In: Semina, v.22, pp. 39-56.
- ROSA, Eliezer Pedroso (2013). *Políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul*. Dissertação (mestrado em Sociologia) defendida na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SACHS, Ignacy (2005). *Cultura e desenvolvimento*. In: Organizações & Sociedade, Vol. 12, nº33, pp. 151-165.
- SANTOS, Aline Mendonça dos (2010). *O movimento de economia solidária no Brasil e os dilemas da organização popular*. Tese (doutorado). Faculdade de Serviço Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- SEN, Amartya (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 461p.
- SENAES (2011). *Avaliação do programa nacional de incubadoras tecnológicas de cooperativas e empreendimentos solidários (PRONINC): relatório final*. Recife: Ministério do Trabalho e Emprego; IADH.
- SCHIOCHET, Valmor & MEDEIROS, Alzira (2008). *Políticas públicas em economia solidária: reflexões da rede de gestores*. Recife: Editora Universitária da UFPE.
- SCHIOCHET, Valmor & SILVA, Regilane Fernandes (2017). *A formação de gestores na política pública de economia solidária*. In: Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo, vol. 1.1, pp.35-47.
- SHILLER, Robert (1981). *Do Stock Prices Move Too Much to be Justified by Subsequent Changes in Dividends?* In: The American Economic Review, Vol. 71, Nº. 3, pp. 421-436.
- SILVA, Sandro Pereira; CARNEIRO, Leandro Marcondes (2016). *Os novos dados do mapeamento*

de economia solidária no Brasil: notas metodológicas e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Relatório de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA. 48p.

SILVA, Sandro Pereira; NAGEM, Fernanda Abreu (2013). *A institucionalização e a execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil*. In: Revista de Sociologia e Política, v. 21, nº46, junho de 2013, pp. 159-175.

SILVA, Sandro Pereira (2017). *A economia solidária no PPA 2012-2015*. In: Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise (IPEA) n. 63, p. 57-70.

_____ (2018). *Crise de paradigma? A política nacional de economia solidária no PPA 2016-2019*. In: Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise (IPEA) n. 63, p. 163-172.

SINGER, Paul (1996). *Desemprego: uma solução não-capitalista*. Teoria e Debate, Revista trimestral da Fundação Perseu Abramo. n. 32. Jul./ago./set. 1996.

_____ (1998). *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Editora Vozes. 184p.

_____ (2000). *Economia Solidária: um modo de produção e distribuição*. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto.

_____ (2002). *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 127 p.

_____ (2007). *Prefácio*. In: VARANDA, Ana Paula de Moura e CUNHA, Pedro Cláudio Cunha Bocayuva (orgs.) (2007). *Diagnóstico e impacto do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares*. Rio de Janeiro: FASE. 60p.

SOLTEC [Núcleo de Solidariedade Técnica da UFRJ] (2017). *Avaliação participativa, qualitativa e quantitativa das ações do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares*. Rio de Janeiro: Multifoco. 154p.

SPOSATI, Adaílza (2002). *Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. Artigo apresentado no VII congresso internacional do Conselho Latino-Americano de Desenvolvimento da Administração em outubro de 2002. 14p.

STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew (1981). *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. In: The American Economic Review, vol 71, nº 3, junho de 1981, pp.393-410.

THIOLLENT, Michel (2012[1985]). *Metodologia da Pesquisa-Ação*. 18.ed. São Paulo: Cortez.

TITMUSS, Richard M. (1974). *Social policy: an introduction*. Londres: George Allen & Unwin.

VARANDA, Ana Paula de Moura (2007). *Contribuições ao processo de institucionalização do PRONINC*. In: Proposta: Revista trimestral da FASE, nº 31, jan-mar de 2007, pp.27-33.

_____; BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha (orgs.) (2007). *Diagnóstico e impacto do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares*. Rio de Janeiro: FASE. 60p.

_____; BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha (2009). *Tecnologia social, autogestão e economia solidária*. Rio de Janeiro: Fase. 152p.

VICTÓRIA, Lia Beatriz Gomes (2011). *O PRONINC e seu reflexo na ação social das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares*. Dissertação (mestrado em Política Social) defendida na Universidade Católica de Pelotas.

WELLEN, Henrique André Ramos (2008). *Contribuição à crítica da economia solidária*. In: Revista “Katálisis” - publicação semestral do departamento de Serviço Social da UFSC - v.11 nº01, pp:105-115.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira (2002). *Em torno do conceito de política social: notas introdutórias*. Publicado na revista da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em dezembro de 2012.

_____. (2008). *A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?* Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro: UFRJ, nº 18, pp 120-144, jan./jun. 2008.

_____; GERSCHMAN, Silvia (1997). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 226p.